

Werner Grae

**EINKAUFSZENTRUM UND VERBRAUCHERMARKT
IM SYSTEM DES PLANUNGSRECHTS**

1981



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555408_0058

EINKAUFSZENTRUM UND VERBRAUCHERMARKT
IM SYSTEM DES PLANUNGSRECHTS

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von
Werner Grae
aus
Anröchte
1 9 8 1



Erster Berichterstatter:	Prof.Dr. Hoppe
Zweiter Berichterstatter:	Prof.Dr. Ernst
Dekan:	Prof.Dr. Hoppe
Tag der mündlichen Prüfung:	9.7.1981

INHALTSVERZEICHNIS

		<u>Seite</u>
1	Problemstellung	1
2	Die Position von Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt in der Absatzwirtschaft	3
2.1	Begriffliche Festlegung	3
2.1.1	Einkaufszentrum	3
2.1.2	Verbrauchermarkt	5
2.2	Abgrenzung von anderen Erscheinungsformen	6
2.2.1	Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt als Betriebsform	6
2.2.1.1	Verbrauchermarkt	7
2.2.1.2	Einkaufszentrum	7
2.2.2	Zugehörigkeit zum Einzelhandel	7
2.2.3	Der Vergleich Einkaufszentrum - Gemeinschaftswarenhaus	8
2.2.4	Der Vergleich Verbrauchermarkt - Selbstbedienungswarenhaus	9
2.3	Der marktpolitische Stellenwert von Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt	10
2.3.1	Der Faktor Marktanteil	10
2.3.1.1	Die Bezugsgröße Einkaufszentrum	10
2.3.1.2	Die Bezugsgröße Verbrauchermarkt	11
2.3.2	Der Faktor Verkaufsfläche	11
2.3.2.1	Die Bezugsgröße Einkaufszentrum	12
2.3.2.2	Die Bezugsgröße Verbrauchermarkt	12
3	Die Auswirkungen der Bauleitplanung auf die Ansiedlung von Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt	13
3.1	Allgemein für Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt gültige Grundsätze der Bauleitplanung	14
3.1.1	Der planungsrechtliche Grundsatz des § 1 Abs. 6 BBauG	14
3.1.1.1	Der Regelungsinhalt des § 1 Abs. 6 Satz 1 BBauG	14
3.1.1.2	Der Regelungsinhalt des § 1 Abs. 6 Satz 2 BBauG	14
3.1.1.2.1	Der Stellenwert der Belange	15
3.1.1.2.2	Die Belange der Wirtschaft	15
3.1.1.2.2.1	Der Begriff Wirtschaft	16
3.1.1.2.2.2	Die Aufgabe der Wirtschaft	16
3.1.1.2.2.3	Die Bedeutung für Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt	16
3.1.1.2.3	Das Verhältnis der Merkmale zueinander	17
3.1.2	Das Abwägungsgebot gem. § 1 Abs. 7 BBauG	19

3.1.2.1	Die öffentlichen Belange	19
3.1.2.2	Die privaten Belange	20
3.1.2.3	Differenzierte Abwägung	21
3.1.2.4	Gerechte Abwägung	21
3.1.2.5	Vorgang und Ergebnis der Abwägung	22
3.1.2.6	Der Begriff Abwägung im Sinne des § 1 Abs. 7 BBauG	23
3.1.2.7	Die Abwägung als Bestandteil einer mehrphasigen Planung	24
3.1.2.8	Die Überprüfbarkeit der Planung	25
3.1.2.8.1	Die Kontrolldichte in bezug auf die erste Planungsphase	25
3.1.2.8.2	Die rechtliche Einordnung der Kontrolldichte	30
3.2	Die bauplanungsrechtliche Beurteilung von Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt nach der Art der baulichen Nutzung	32
3.2.1	Sonstige Sondergebiete gem. § 11 BauNVO 77	32
3.2.1.1	Der Anwendungsbereich der Norm, § 11 Abs. 1 BauNVO 77	34
3.2.1.2	Die Zulässigkeitsvoraussetzungen gem. § 11 Abs. 3 BauNVO 77	34
3.2.1.2.1	Die Betriebsformen im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO 77	35
3.2.1.2.1.1	Einkaufszentrum gem. Ziffer 1	35
3.2.1.2.1.2	Einzelhandelsbetriebe gem. Ziffer 2	35
3.2.1.2.1.3	Sonstige Handelsbetriebe gem. Ziffer 3	36
3.2.1.2.1.3.1	Abgrenzung Großhandel - Einzelhandel	36
3.2.1.2.1.3.2	Mischformen des Groß- und Einzelhandels	37
3.2.1.2.1.4	Die Großflächigkeit	37
3.2.1.2.2	Die auf die Betriebsform bezogenen Kriterien des § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO 77	39
3.2.1.2.3	Die auf die Wirkung bezogenen Kriterien des § 11 Abs. 3 Satz 1 und 2 BauNVO 77	39
3.2.1.2.3.1	Die Auswirkungen gem. § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO 77	40
3.2.1.2.3.1.1	Die infrastrukturelle Ausstattung	40
3.2.1.2.3.1.2	Der Verkehr	41
3.2.1.2.3.1.3	Der Naturhaushalt	42
3.2.1.2.3.1.4	Das Orts- und Landschaftsbild/Schädliche Umwelteinwirkungen	42
3.2.1.2.3.1.5	Versorgung der Bevölkerung/Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche	42
3.2.1.2.3.2	Nicht nur unwesentliche Auswirkungen	42
3.2.1.2.3.3	Das Merkmal "können"	43

		Seite
3.2.1.2.4	Die Regelvorschrift des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO 77	44
3.2.1.2.4.1	Der Schwellenwert von 1500 qm	44
3.2.1.2.4.2	Die Geschoßfläche	44
3.2.1.2.4.3	"In der Regel"	45
3.2.2	Allgemein geltende Voraussetzungen gem. § 15 BauNVO 77	47
3.2.2.1	Rechtscharakter der Norm	47
3.2.2.2	Sachlicher Anwendungsbereich	48
3.2.2.3	Bedeutung	48
3.2.2.4	Die Voraussetzungen gem. § 15 Abs. 1 BauNVO 77	49
3.2.2.4.1	Widerspruch zur Eigenart des Baugebietes nach Satz 1	49
3.2.2.4.2	Unzumutbarkeit von Belästigungen oder Störungen nach Satz 2	49
3.2.3	Die Gliederung von Baugebieten	51
3.3	Die Beurteilung von Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt nach der Raumordnung und Landesplanung	52
3.3.1	Begriffsinhalte	52
3.3.1.1	Raumordnung	52
3.3.1.2	Landesplanung	53
3.3.2	Die Planungsebenen	54
3.3.2.1	Bundesebene	54
3.3.2.1.1	Die Grundsätze	55
3.3.2.1.2	Die Ziele	55
3.3.2.2	Landesebene	56
3.3.2.2.1	Das Landesentwicklungsprogramm	56
3.3.2.2.2	Die Landesentwicklungspläne	57
3.3.2.3	Regionalebene	57
3.3.2.4	Kommunalebene	58
3.3.2.5	Planungshierarchie	60
3.3.3	Das Anpassungsgebot gem. § 1 Abs. 4 BBauG	60
3.3.3.1	Die Anpassungspflicht	61
3.3.3.2	Die Ziele	62
3.3.3.2.1	Bestimmtheit	63
3.3.3.2.2	Bindungswirkung	63
3.3.3.2.3	Verhältnis zur Planungshoheit	63
3.3.4	Die Bedeutung raum- und landesplanerischer Vorgaben	65
3.3.4.1	Die zentralörtliche Gliederung gem. § 20 Landesentwicklungsprogramm Nordrhein-Westfalen	67
3.3.4.1.1	Das Zentralsystem	67

	<u>Seite</u>
3.3.4.1.2	Die Versorgungsbereiche 68
3.3.4.1.3	Die Einordnung von Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt 69
3.3.4.1.3.1	Das Einkaufszentrum 70
3.3.4.1.3.2	Der Verbrauchermarkt 70
3.3.4.2	Die Zielangabe gem. § 24 Abs. 5 Landesentwicklungsprogramm Nordrhein-Westfalen 71
3.3.4.2.1	Die zentralörtlich ausgerichtete Versorgung der Bevölkerung 71
3.3.4.2.2	Städtebaulich integrierte Standorte 76
4	Die allgemeine bauplanungsrechtliche Beurteilung von Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt aufgrund von Zulassungstatbeständen 78
4.1	Die Entscheidung der Baugenehmigungsbehörde 78
4.2	Der Begriff des Vorhabens gem. § 29 Satz 1 BBauG 79
4.2.1	Die bauliche Anlage 79
4.2.2	Die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung 80
4.2.3	Die Genehmigung, Zustimmung oder Anzeige 80
4.3	Zulässigkeitsvoraussetzungen gem. § 30 BBauG 80
4.3.1	Geltung eines wirksamen Bebauungsplanes 80
4.3.2	Vorliegen eines qualifizierten Bebauungsplanes 81
4.3.2.1	Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung 81
4.3.2.2	Die überbaubaren Grundstücksflächen 81
4.3.2.3	Die örtlichen Verkehrsflächen 82
4.3.3	Sonstige baurechtliche Vorschriften 82
4.3.4	Die Geltung der Baunutzungsverordnung und sonstiger Vorschriften für Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt 83
4.3.5	Kein Widerspruch zu den Festsetzungen 84
4.3.6	Die gesicherte Erschließung 85
4.4	Beurteilungskriterien gem. § 34 BBauG 88
4.4.1	Anwendbarkeitsvoraussetzungen 88
4.4.1.1	Die Nichtgeltung von § 30 BBauG 88
4.4.1.2	Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile 89
4.4.1.2.1	Der Bebauungszusammenhang 89
4.4.1.2.2	Der Begriff "Ortsteil" 91
4.4.1.2.3	Das Merkmal "innerhalb" 93
4.4.1.3	Die Innenbereichssatzungen im Sinne des § 34 Abs. 2 und 2 a BBauG 93

4.4.1.3.1	Die Satzung gem. § 34 Abs. 2 BBauG	94
4.4.1.3.1.1	Grenzsatzung gem. § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG	94
4.4.1.3.1.2	Abrundungssatzung gem. § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG	96
4.4.1.3.1.2.1	Das Merkmal Abrundung	96
4.4.1.3.1.2.2	Vereinbarkeit mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung	97
4.4.1.3.1.2.3	Bestimmtheit der Nutzung	97
4.4.1.3.2	Die Satzung gem. § 34 Abs. 2 a BBauG	98
4.4.1.3.2.1	Klarstellungssatzung gem. § 34 Abs. 2 a Satz 1 Alt. 1 BBauG	98
4.4.1.3.2.2	Entwicklungssatzung gem. § 34 Abs. 2 a Satz 1 Alt. 2 BBauG	98
4.4.2	Zulässigkeitsvoraussetzungen	99
4.4.2.1	Kein Widerspruch zu den Festsetzungen eines Bebauungsplanes im Sinne des § 34 Abs. 1 BBauG	99
4.4.2.2	Das Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung unter Berücksichtigung der für die Landschaft charakteristischen Siedlungsstruktur	100
4.4.2.2.1	Die Eigenart der näheren Umgebung	101
4.4.2.2.2	Berücksichtigung der für die Landschaft charakteristischen Siedlungsstruktur	102
4.4.2.2.3	Das Merkmal Einfügen	103
4.4.2.3	Das Einfügen nach Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll	108
4.4.2.3.1	Das Verhältnis von § 34 Abs. 1 und 3 BBauG	108
4.4.2.3.2	Art der Nutzung	109
4.4.2.3.3	Maß der Nutzung	110
4.4.2.3.4	Bauweise und die Grundstücksfläche, die überbaut werden soll	112
4.4.2.4	Entgegenstehen sonstiger öffentlicher Belange	112
4.4.2.4.1	Sonstige öffentliche Belange	113
4.4.2.4.2	Die genannten Belange	114
4.4.2.4.3	Andere öffentliche Belange	115
4.4.2.4.3.1	Der Flächennutzungsplan	115
4.4.2.4.3.2	Das Planungserfordernis	116
4.4.2.4.4	Der Begriff "entgegenstehen"	117
4.4.2.5	Die gesicherte Erschließung	118
4.5	Beurteilungskriterien gem. § 35 BBauG	119
4.5.1	Anwendbarkeitsvoraussetzungen	119

4.5.1.1	Die Abgrenzung Außenbereich - Innenbereich	119
4.5.1.2	Vorhabenart	120
4.5.2	Zulässigkeitsvoraussetzungen gem. § 35 Abs. 2 BBauG	120
4.5.2.1	Nichtbeeinträchtigung öffentlicher Belange	120
4.5.2.1.1	Die öffentlichen Belange	121
4.5.2.1.1.1	Ziele der Raumordnung und Landesplanung/Darstellungen des Flächennutzungsplanes	121
4.5.2.1.1.2	Planentwürfe	123
4.5.2.1.1.3	Schädliche Umwelteinwirkungen	125
4.5.2.1.1.4	Unwirtschaftliche Aufwendungen	125
4.5.2.1.1.5	Die Wasserwirtschaft sowie der Natur- und Landschafts- schutz	126
4.5.2.1.1.6	Das Orts- und Landschaftsbild	126
4.5.2.1.1.7	Eigenart der Landschaft/Erholungsgebiet	127
4.5.2.1.1.8	Die Splittersiedlung	127
4.5.2.1.1.9	Das Planungserfordernis	128
4.5.2.1.2	Das Merkmal Beeinträchtigung	128
4.5.2.2	Die Sicherung einer ausreichenden Erschließung	130
4.6	Die Nutzungsänderung von baulichen Anlagen	131
4.6.1	Die Bedeutung in der Praxis	131
4.6.2	Der Begriff der Nutzungsänderung und seine Beurtei- lungsgrundlage	132
4.6.3	Die Zulässigkeit von Nutzungsänderungen gem. § 35 Abs. 4 BBauG	134
4.6.3.1	Formales Erfordernis	134
4.6.3.2	Objekt der Nutzungsänderung	135
4.6.3.3	Die "wesentliche Änderung" der baulichen Anlage	135
4.6.3.4	Zu berücksichtigende Belange	138
5	Schlußbetrachtung	139

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

- Aderhold, Hans-Joachim Die Eingriffsmöglichkeiten der Verwaltung
in bezug auf Standortentscheidungen von
überörtlichen Einkaufszentren und Verbrau-
chermärkten
in: RuR 1976, 7 ff
- Albers, Gerd Städtebauliche Konzeption und Infrastruktur-
bereitstellung
in: Theorie und Praxis der Infrastrukturpo-
litik
S. 255 ff
Berlin 1970
(zit.: Albers Konzeption)
- Derselbe Das Stadtplanungsrecht im 20. Jahrhundert
als Niederschlag der Wandlungen im Planungs-
verständnis
in: Stadtbauwelt 1980, 71 ff
- Bach, Lüder Erreichbarkeits- und zugänglichkeitsbezoge-
ne Konzepte für die zentrale Lage von priva-
ten und öffentlichen Einrichtungen
in: RuR 1978, 53 ff
- Bachmann, Hansruedi Die jüngere Entwicklung im Einzelhandel
Dissertation St. Gallen 1959
(zit.: Bachmann Einzelh-Entw.)
- Bachof, Otto Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbe-
stimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht
in: JZ 1955, 97 ff
- Badura, Peter Das Planungsermessen und die rechtsstaatli-
che Funktion des Allgemeinen Verwaltungs-
rechts
in: Verfassung und Verfassungsrechtsprechung
Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des
Bayer. Verfassungsgerichtshofes
S. 157 ff
München 1972
(zit.: Badura Planungsermessen)
- Derselbe Gestaltungsspielraum und Prognoseverantwor-
tung wirtschaftslenkender Verwaltung
in: Jura 1980, 615 f
- Baehr, Volker Einkaufen als urbane Aktivität und die Funk-
tion des Warentauschs
in: RuR 1974, 125 ff

- Barleben, Volker Zur Frage der Zulassung nichtprivilegierter Nutzungsänderungen im Außenbereich unter besonderer Berücksichtigung des Tatbestandsmerkmals "ohne wesentliche Änderung einer baulichen Anlage" im Sinne des § 35 Abs. 4 BBauG
in: BauR 1979, 289 ff
- Battis, Ulrich Bau- und immissionsschutzrechtliches Planungsrecht in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts
in: DVBl 1978, 577 ff
- Battis, Ulrich/
Schrödter, Hans Die Novelle zum Bundesbaugesetz
in: DVBl 1977, 160 ff
(zit.: Bearbeiter, in: Battis/Schrödter DVBl)
- Batzer, Erich Konsumgüterdistribution nicht ohne die "Kleinen"
in: Markenartikel 1976, 168 ff
- Derselbe SB-Warenhäuser in der Herausforderung - Standort und Bedeutung in der Warendistribution im kommenden Jahrzehnt
in: sbw 3/1976, 10 ff
- Batzer, Erich/
Greipl, Erich Neue Standortstrukturen im Einzelhandel
in: Markenartikel 1974, 275 ff
- Dieselben Konzentration und Flächenexpansion als Parameter der Strukturentwicklung im Groß- und Einzelhandel
in: ifo-Schnelldienst 11-12/1977, 56 ff
- Batzer, Erich/
Laumer, Helmut Neue Vertriebswege in Industrie und Handel
München 1963
(zit.: Batzer/Laumer Vertriebswege)
- Baumbach, Adolf/
Hefermehl, Wolfgang Wettbewerbsrecht
12. Aufl., München 1978
(zit.: Bearbeiter, in: Baumbach/Hefermehl WettbewR)
- Baumeister, Ludger Verwirrende Reform
Auslegung und Abwandlung des § 34 BBauG durch Rechtsprechung und Gesetzgebung
in: Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung
Festgabe aus Anlaß des 25 jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts
S. 29 ff
München 1978
(zit.: Baumeister, in: FS-BVerwG)
- Baumeister, Ludger/
Baumeister, Heinz Hermann Bundesbaugesetz Teil I
Münster 1977
(zit.: Baumeister/Baumeister BBauG)

- Beenken, Reinhard Zur Überprüfbarkeit der Bauleitpläne nach dem Bundesbaugesetz
Bonn 1967
(zit.: Beenken Bauleitpläne)
- Behrens, Karl Christian Der Standort der Handelsbetriebe
Köln und Opladen 1965
(zit.: Behrens Handelsbetriebe)
- Bettermann, Karl August Die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts
in: AöR 96, 528 ff
- Bielenberg, Walter Die rechtliche Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung
in: DÖV 1969, 376 ff
- Derselbe Schwerpunkte der Novelle zum Bundesbaugesetz
in: BtGBW 1977, 101 ff/141 ff/161 ff
- Derselbe Läden, Einzelhandelsbetriebe, Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe nach der BauNVO'77
in: BtGBW 1978, 81 ff/101 ff
- Bielenberg, Walter /
Dyong, Hartmut Die Novellen zum Bundesbaugesetz
Die neue Baunutzungsverordnung
Das neue Städtebauförderungsgesetz
3. Aufl., München 1979
(zit.: Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht)
- Bielenberg, Walter /
Erbguth, Wilfried /
Söfker, Wilhelm Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder
Bielefeld 1979
(zit.: Bielenberg/Erbguth/Söfker RO u. LP)
- Birk, Dieter Die Wertung öffentlicher Belange im Bauplanungsrecht
in: BayVBl 1977, 625 ff
- Bleiker, Josef Spezifische Probleme der A-Gemeinden - Stillstand für die A-Gemeinden?
in: Landesplanung und kommunale Selbstverwaltung
S. 57 ff
Münster 1978
(zit.: Bleiker Gemeindeprobleme)
- Blümel, Willi Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Aufgaben der Gegenwart
in: VVDStRL 36, 171 ff
- Derselbe Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung
in: DVBl 1973, 436 ff

- Blümel, Willi
Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit
in: DVBl 1975, 695 ff
- Bluth, Friedrich
Hill-Geese, Bärbel
Zentrenstruktur und Versorgungsbereiche in
Münster 1978-1990
Beiträge zur Stadtforschung Stadtentwicklung
Stadtplanung 2/1980
Münster 1980
(zit.: Bluth/Hill-Geese Zentrenstruktur)
- Boeddinghaus, Gerhard
Zur Anwendung des § 34 Bundesbaugesetz
in: ZfBR 1980, 9 ff
- Boeddinghaus, Gerhard/
Franßen, Everhardt/
Rohde, Jörn-Roland
Baunutzungsverordnung
Kommentar
Essen 1977
(zit.: Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO)
- Böger, Rolf
Landesplanung als Gemeinschaftsaufgabe von
Staat und Selbstverwaltung
in: das rathaus 1977, 515 f
- Börger, Heinz
Der Begriff "sonstige öffentliche Belange"
im Sinne des § 34 Bundesbaugesetz
Dissertation Münster 1981
(zit.: Börger Belange)
- Bonenkamp, Wilmar
Wandel und Konsolidierung im Einzelhandel
in: Markenartikel 1974, 234 ff
- Bork, Gundolf
Landesentwicklungsplan I/II -
"Raum- und Siedlungsstruktur"
in: StuGR 1979, 208 ff
- Bosch, Jürgen
Gemeindliche Planungen und das Erfordernis
einer förmlichen Planung als öffentliche
Belange i.S. der §§ 34, 35 BBauG
in: BauR 1978, 268 ff
- Braun, Joachim
Läßt die in § 8 Abs. 4 Baunutzungsverord-
nung mögliche Gliederung von Gewerbebie-
ten den Ausschluß von Supermärkten zu?
in: BauR 1977, 160 ff
- Brentano, Ingelore
Verfassungs- und raumordnungsrechtliche Pro-
bleme der Regionalplanung
Münster 1978
(zit.: Brentano Regionalplanung)
- Brocke, Helmut
Rechtsfragen der landesplanerischen Stand-
ortvorsorge für umweltbelastende Großanlagen
Münster 1979
(zit.: Brocke Standortvorsorge)
- Derselbe
Die Rechtswirkungen eines Standortvorsorge-
planes - der Landesentwicklungsplan VI in
Nordrhein-Westfalen
in: DVBl 1979, 184 ff

- Bröll, Helmut
Die Neuerungen des Bundesbaugesetzes zur Zulässigkeit von Bauvorhaben
in: BayVBl 1977, 8 ff
- Bröll, Helmut/
Dölker, Wolfgang
Bauleitplanung, Plansicherung und Zulässigkeit von Bauvorhaben nach dem neuen Bundesbaugesetz
2. Aufl., Kissing 1978
(zit.: Bröll/Dölker Bauleitplanung)
- Bröll, Helmut/
Hannig, Olaf
Baurechtliche Anforderungen an Einkaufszentren und Verbrauchermärkte
in: BayVBl 1979, 353 ff
- Brosche, Hartmut
"Eingeschränkte" Gewerbegebiete und die Bau-nutzungsverordnung
in: BauR 1976, 251 ff
- Brügelmann, Hermann/
Grauvogel, Gustav
Kohlhammer Kommentare
Bundesbaugesetz
Stand: 35. Lieferung, Juli 1980
Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz
(zit.: Bearbeiter, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG)
- Bullinger, Martin
Ermessen und Beurteilungsspielraum - Versu-
che einer Therapie
in: NJW 1974, 769 ff
- Bundesarbeitsgemeinschaft der
Mittel- und Großbetriebe des
Einzelhandels e.V. (Hrsg.)
Empfehlungen zur Novellierung der Baunutzungs-
verordnung
Köln 1976
(zit.: BAG Empfehlungen)
- Bundesverband der Selbstbe-
dienungs- Warenhäuser e.V.
(Hrsg.)
Stellungnahme zur Novellierung des § 11 Abs. 3
der Baunutzungsverordnung
Bonn 1976
(zit.: BdSW Stellungnahme)
- Bunge, Helmut
Geplante Standorte für Einzelhandels- und
Handwerksbetriebe
Bonn 1970
- Burberg, Paul-Helmuth/
Hüttemann, Ernst-August
Kriterien zur Beurteilung nichtprivilegierter Vor-
haben im planungsrechtlichen Außenbereich
Dargestellt am Beispiel des Nutzungs- und Funk-
tionswechsels landwirtschaftlicher Gebäude
Münster 1977
(zit.: Burberg/Hüttemann Kriterien)
- Butzin, Bernhard
Aspekte der Standortanalyse eines Shopping-
Centers, dargestellt am Beispiel Kempten
(Allgäu)
in: Einkaufszentren in Deutschland
Heinz Heineberg (Hrsg.)
Münstersche Geographische Arbeiten
Heft 5, Paderborn 1980
(zit.: Butzin, in: Heineberg MGA 5)

- Cattepoel, Jan
Ermessen und Beurteilungsspielraum
in: VerwArch 1980, 140 ff
- Conzen, Fritz/
Bonenkamp, Wilmar
Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels
28. Arbeitsbericht
Köln 1975
(zit.: Conzen/Bonenkamp Arbeitsbericht)
- Creutz, Eckhard
Die Erschließung im baurechtlichen Sinn
in: BauR 1977, 237 ff
- Crone-Erdmann, Hans-Georg
Einkaufszentren und Verbrauchermärkte im Ordnungsrahmen des Planungsrechts
in: GewArch 1975, 319 ff
- Derselbe
Einkaufszentren und Verbrauchermärkte
- Planen ist besser als Regeln -
in: GewArch 1976, 258 ff
- Crone-Erdmann, Hans-Georg/
Rindermann, Rudolf
Handbuch für Städtebau und Handel
Baden-Baden 1976
(zit.: Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch)
- Curdes, Gerhard
Das Dilemma der Einkaufszentrenplanung als Dilemma kommunaler Infrastrukturplanung
in: RuR 1974, 156 ff
- Dabrunz, M.
Neue Maßstäbe für Einzelhandelsstandorte
in: der verbraucher 21/1976, 2 ff
- Dahm, Clemens
Landesentwicklungspläne NW
in: StuGR 1979, 183 ff
- David, Carl-Heinz
Zum Verhältnis zwischen Raumordnungsbindung und Abwägungsgebot
in: Raumplanung und Eigentumsordnung
Festschrift für Werner Ernst zum
70. Geburtstag
S. 73 ff
München 1980
(zit.: David, in: FS-Ernst)
- Decker, Joachim
Standortfragen von Einkaufszentren aus planerischer Sicht
in: Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer zu Köln 1966
S. 373 f
- Degenhart, Christoph
Vertragliche Bindungen der Gemeinde im Verfahren der Bauleitplanung
in: BayVBl 1979, 289 ff
- Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.)
Shopping Center-Welle ebbt ab - Ergebnisse einer Bestandsaufnahme der in Betrieb befindlichen und bis 1976 projektierten Einkaufszentren im Bundesgebiet
Bonn 1974
(zit.: DIHT Shopping Center Studie)

- Deutscher Industrie-
und Handelstag (Hrsg.)
Stellungnahme zu der 2. Verordnung zur Änderung der Baunutzungsverordnung auf der Grundlage des Referentenentwurfs vom 7. Januar 1977 und der Anhörung vom 1. März 1977
Bonn 1977
(zit.: DIHT Stellungnahme)
- Dietrich, Hartmut/
Koch, Jürgen
Bauleitplanung - Recht und Praxis
Stuttgart 1977
(zit.: Dietrich/Koch Bauleitplanung)
- Disch, Wolfgang K.A.
Der Groß- und Einzelhandel in der Bundesrepublik
Köln und Opladen 1966
(zit.: Disch Groß- u. Einzelhandel)
- Dischkoff, Nikola
Einkaufsstandorte und Siedlungsstruktur
in: RuR 1974, 129 ff
- Dohle, Rolf
Die bodenrechtliche Neuregelung der Zulässigkeit baulicher Vorhaben im Innenbereich
in: NJW 1977, 1372 ff
- Dolde, Klaus-Peter
Das öffentliche Baurecht 1974/75
in: NJW 1976, 1056 ff
- Derselbe
Die Entwicklung des öffentlichen Baurechts im Jahre 1976
in: NJW 1977, 1609 ff
- Derselbe
Die Entwicklung des öffentlichen Baurechts 1977/78
in: NJW 1979, 889 ff
- Derselbe
Die Entwicklung des öffentlichen Baurechts 1979
in: NJW 1980, 1657 ff
- Dümichen, Paul
Bau- und Planungsrecht
2. Aufl., Herford 1978
(zit.: Dümichen Bau- u. PlR)
- Dyong, Hartmut
Die Rechtsprechung zur Novellierung der Regelung über das Bauen im Außenbereich (§ 35 BBauG)
in: der landkreis 1978, 104 ff
- Erbguth, Wilfried
Probleme des geltenden Landesplanungsrechts - Ein Rechtsvergleich -
Münster 1975
(zit.: Erbguth Rechtsvergleich)
- Erlenkämper, Friedel
Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zu Raumordnung und Landesplanung
in: der städtetag 1977, 634 ff

- Ernst, Werner Grundsätze der Neugestaltung des Baurechts
in: DÖV 1961, 561 ff
- Derselbe Die Situation der Raumordnung und Landesplanung
in: der landkreis 1974, 455 ff
- Derselbe Zur staatlichen Verantwortung für umweltbelastende Entscheidungen
in: BauR 1978, 1 ff
- Ernst, Werner/
Hoppe, Werner Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht
München 1978
(zit.: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR)
- Ernst, Werner/
Suderow, Wolfgang Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile
Rechtsgutachten für den Niedersächsischen Minister des Innern
Hannover 1976
(zit.: Ernst/Suderow Rechtsgutachten)
- Ernst, Werner/
Zinkahn, Willy/
Bielenberg, Walter Bundesbaugesetz
Kommentar
Stand: 26. Lieferung, Juni 1980
München
(zit.: Bearbeiter, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG)
- Evers, Hans-Ulrich Die nachträgliche Änderung der Benutzung baulicher Anlagen
in: DVBl 1967, 249 ff
- Derselbe Das Recht der Raumordnung
München 1973
(zit.: Evers RO)
- Falk, Bernd R. Zur gegenwärtigen Situation und künftigen Entwicklung der Shopping-Center in den westeuropäischen Ländern
in: Einkaufszentren in Deutschland
Heinz Heineberg (Hrsg.)
Münstersche Geographische Arbeiten
Heft 5, Paderborn 1980
(zit.: Falk, in: Heineberg MGA 5)
- Fickert, Hans Carl Zulässigkeit von Bauvorhaben
Köln 1968
(zit.: Fickert Bauvorhaben)
- Fickert, Hans Carl/
Fieseler, Herbert Baunutzungsverordnung
4. Aufl., Köln 1979
(zit.: Fickert/Fieseler BauNVO)

- Fieseler, Herbert Bauleitplanung - Siedlungsschwerpunkte und Berücksichtigung landesplanerischer Dichteangaben
in: StuGR 1976, 370 ff
- Derselbe Einkaufszentren und Verbrauchermärkte - Probleme und (beschränkte?) Steuerungsmöglichkeiten durch das Planungsrecht
in: IzR 9/1976, 477 ff
- Fingerhut, Reinhard Die planungsrechtliche Gemeindenachbarklage
Dissertation Münster 1976
(zit.: Fingerhut Gemeindenachbarklage)
- Derselbe Zur Kontrolldichte richterlicher Entscheidungen bei planungsrechtlichen Gemeindenachbarklagen
Münster 1976
(zit.: Fingerhut Kontrolldichte)
- Derselbe Der Geltungsverlust von Bebauungsplänen mit interkommunaler Bedeutung - normwidersprechende Erkenntnisse der Planungswissenschaft
in: DVBl 1979, 142 ff
- Finkelburg, Klaus Die Zulässigkeit baulicher Vorhaben nach der Neufassung des Bundesbaugesetzes
in: NJW 1977, 840 ff
- Finkler, Franz Vorausleistung auf den Erschließungsbeitrag und Baugenehmigung
in: DVBl 1962, 331 f
- Derselbe Das Erschließungsrecht
2. Aufl., Göttingen 1967
(zit.: Finkler Erschließungsrecht)
- Fischer, Klaus Konfliktzone: Regionalplanung - Bauleitplanung
in: der landkreis 1978, 261 ff
- Förster, Hans Baunutzungsverordnung
3. Aufl., Stuttgart 1978
(zit.: Förster BauNVO)
- Forsthoff, Ernst/
Blümel, Willi Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht
Frankfurt a.M.-Berlin 1970
(zit.: Forsthoff/Blümel RoR)
- Friauf, Karl Heinrich Bau-, Boden- und Raumordnungsrecht
in: Besonderes Verwaltungsrecht
S. 433 ff
5. Aufl., Berlin-New York 1979
(zit.: Friauf BesVwR)
- Friese, Harald Die Novelle zum Bundesbaugesetz und zum Städtebauförderungsgesetz
in: der städtetag 1979, 567 ff
- Fruhen, Claus Rechtsfragen der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen
Dissertation Münster 1975
(zit.: Fruhen Landesplanung)

- Gädtkke, Horst/
Temme, Heinz Georg Kommentar zur Bauordnung für das Land Nord-
rhein-Westfalen
6. Aufl., Düsseldorf 1979
(zit.: Gädtkke/Temme BauONW)
- Gaentzsch, Günter Bundesbaugesetz '77
3. Aufl., Köln 1977
(zit.: Gaentzsch BBauG)
- Gassner, Erich Verfahrens- und Rechtsschutzfragen beim pla-
nerischen Abwägen
in: DVBl 1981, 4 ff
- Gebauer, H. Auswirkungen von Verbrauchermärkten und nicht
integrierten Einkaufszentren auf die Ludwigs-
hafener Stadtentwicklung
Informationen zur Stadtentwicklung
Ludwigshafen 73 Nr. 1
(zit.: Gebauer Stadtentwicklung)
- Gehrmann, Werner Die Zulässigkeit der Einzelhandelsbetriebe
in Gewerbegebieten alten Rechts
in: GewArch 1976, 153 ff
- Derselbe Baulandumlegung zugunsten eines geplanten Ein-
kaufszentrums
in: Stadtbauwelt 1976, 272 ff
- Derselbe Die Beachtung des Baurechts in den Planentwür-
fen
in: Stadtbauwelt 1977, 330 ff
- Derselbe Auswirkungen der zweiten Änderung der Baunut-
zungsverordnung auf Gewerbebetriebe
in: GewArch 1977, 353 ff
- Derselbe Der Einfluß des Bau- und Planungsrechts auf das
Gewerberecht
in: GewArch 1978, 105 ff
- Geimer, Richard Fehlerhafte Bebauungspläne, ihre Heilungsmög-
lichkeit und die Verwerfungskompetenz der Ver-
waltung
in: BtGGW 1979, 221 ff
- Gelzer, Konrad Die baurechtlichen Probleme bei der Struktur-
veränderung des Außenbereiches und bei der Auf-
gabe von Betrieben der Landwirtschaft
in: BauR 1970, 207 ff
- Derselbe Die Industrieansiedlung unter Berücksichtigung
des Planungsrechts und des Immissionsschutzes
in: BauR 1975, 145 ff
- Derselbe Bauplanungsrecht
3. Aufl., Köln 1979
(zit.: Gelzer BauplR)

- Gelzer, Konrad
Die zwei Wege zur Prüfung der Zulässigkeit
eines Vorhabens im nichtbeplanten Innenbereich
in: Raumplanung und Eigentumsordnung
Festschrift für Werner Ernst zum
70. Geburtstag
S. 149 ff
Münster 1980
(zit.: Gelzer, in: FS-Ernst)
- Gerlach, Hein-Adolf
Die Verbraucher-Märkte - ein neuzeitliches Di-
stributionssystem im Einzelhandel der Bundes-
republik Deutschland
Dissertation Nr. 604 Winterthur 1976
(zit.: Gerlach VBM)
- Gerschläuer, Christoph
Landschaftsplanung der Gemeinde und Bauleit-
planung
in: DVBl 1979, 601 ff
- Gerstenberg, Ekkehard
Ist der C + C Handel noch Großhandel?
in: WRP 1976, 72 ff
- Göb, Rüdiger /
Laux, Eberhard /
Salzwedel, Jürgen/
Breuer, Rüdiger
Kreientwicklungsplanung
Köln 1974
(zit.: Göb /Laux/Salzwedel/Breuer Kreient-
wicklungsplanung)
- Goebel, Rudolf
Steuerungsmöglichkeiten bei der Ansiedlung von
Einzelhandelsgroßbetrieben im Rahmen der Bau-
leitplanung
in: IzR 9/1976, 471 ff
- Goedecke, Otto
Zielvorstellungen bei der Ansiedlung von Ein-
zelhandelsgroßprojekten und ihre Steuerungs-
möglichkeiten aus der Sicht der Regional- und
Stadtplanung
in: IzR 9/1976, 467 ff
- Görgmaier, Dietmar
Verkaufsflächenexpansion von Verbrauchermärk-
ten und Einkaufszentren aus raumordnerischer
Sicht
in: der landkreis 1976, 220 ff
- Gordala, Josef/
Peinemann, Wolfgang
Das Scheitern des Stadtteilzentrums Aachen-
Melaten
in: RuR 1974, 160 ff
- Grave, Helmut
Das Tatbestandsmerkmal der "wesentlichen Ände-
rung" in § 35 Abs. 4 BBauG - zugleich eine kri-
tische Besprechung der Urteile vom 17.11.1978 -
XI A 1608/76 und XI A 478/76 - des OVG Münster -,
in: BauR 1979, 286 ff
- Derselbe
§ 155 b BBauG - mißglückt und verfassungswidrig!
in: BauR 1980, 199 ff

- Grawert, Rolf Gemeinden und Kreise vor den öffentlichen Auf-
gaben der Gegenwart
in: VVDStRL 36, 277 ff
- Greipl, Erich Einkaufszentren - Form der Standortkooperation
mit zunehmender Bedeutung
in: der verbraucher 20/1972, 2 ff
 = ifo-Schnelldienst 33-34/1972, 21 ff
- Derselbe Einkaufszentrenplanung im Schnittfeld betrieb-
licher und öffentlicher Interessen
in: der verbraucher 21/1972, 2 ff
 = ifo-Schnelldienst 38/1972, 7 ff
- Derselbe Einkaufs-Zentren und Verbrauchermärkte in der
Bundesrepublik
in: der verbraucher 9/1975, 8 ff
- Derselbe Zu längerfristigen Entwicklungstendenzen der
Angebotsformen im Einzelhandel und der Einkaufs-
gewohnheiten der Bevölkerung
in: IzR 9/1976, 453 ff
- Grewe, Marianne Planerische und unternehmerische Entscheidungen
bei der Ansiedlung von Verbrauchermärkten in
Bremen
in: Einkaufszentren in Deutschland
 Heinz Heineberg (Hrsg.)
 Münstersche Geographische Arbeiten
 Heft 5, Paderborn 1980
 (zit.: Grewe, in: Heineberg MGA 5)
- Grob, Franz R. Stellung und betriebswirtschaftliche Probleme
der selbständigen Kleinbetriebe in den amerika-
nischen Einkaufszentren
Dissertation München 1972
(zit.: Grob Kleinbetriebe)
- Haarmann, Heinz Hugo/
Crombach, Egon/
Rostek, Holger Art. 14 GG und die Änderung der Nutzung land-
wirtschaftlicher Gebäude im Außenbereich
in: DVBl 1972, 211 ff
- Häberle, Peter Öffentliches Interesse als juristisches Problem
Bad Homburg 1970
(zit.: Häberle Interesse)
- Härchen, Claus-Dieter § 1 Abs. 3 BBauG in Durchführung und Entschädi-
gungsfolge
in: DVBl 1971, 306 f
- Halstenberg, Friedrich Regionalplanung im Verhältnis zu Bund, Ländern
und Gemeinden
in: der landkreis 1963, 172 ff

- Hamann, Wolfgang Zur Entwicklung des Raumordnungs- und Baurechts
in: ZMR 1977, 164 ff
- Hanisch, Werner Die gesicherte Erschließung in § 30 BBauG
in: BauR 1978, 341 ff
- Hauptgemeinschaft des
Deutschen Einzelhan- Merkblatt Nicht-Integrierte Einzelhandels-
dels (Hrsg.) Großverkaufsstätten
Köln 1976
(zit.: HDE Merkblatt)
- Hedding, Helmut Großbetriebliche Einzelhandelsunternehmen
Untersuchungen zur Stadtentwicklung
Duisburg, Band 5
Duisburg 1977
(zit.: Hedding Unternehmen)
- Heigl, Ludwig Stand und Tendenzen der Raumordnung und Lan-
desplanung in der Bundesrepublik Deutschland
in: WuV 2/1976, 1 ff
- Heinen, Helmut Raumordnung - Landesplanung - Regionalplanung
im Hinblick auf Probleme der planerischen Zu-
sammenarbeit der kommunalen Selbstverwaltungs-
körperschaften
in: KompBl 1962, 913 ff
- Heinze, Christian Bundesbaugesetz
2. Aufl., Stuttgart-München-Hannover 1980
(zit.: Heinze BBauG)
- Hendler, Reinhard Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und Raum-
ordnung
Göttingen 1972
(zit.: Hendler SV-Recht)
- Derselbe Zur Einführung: Bauplanungsrecht
in: JuS 1979, 618 ff
- Henneke, Joachim Raumplanerische Verfahren und Umweltschutz un-
ter besonderer Berücksichtigung der planeris-
chen Umweltverträglichkeitsprüfung
Münster 1977
(zit.: Henneke Verfahren u. Umweltschutz)
- Hermanns, Heinz Konfliktsituation zwischen unternehmerischer
und behördlicher Standortplanung für Betriebe
des Einzelhandels
in: Mitteilungen der Industrie- und Handels-
kammer zu Köln 1974
S. 267 ff
(zit.: Hermanns, in: IHK Köln Mitteilungen)
- Derselbe Besorgniserregende Kapazitätsausweitung im Handel
in: Mitteilungen der Industrie- und Handels-
kammer zu Köln 1976, S. 5 ff
(zit.: Hermanns, in: IHK Köln Mitteilungen)

- Hohberg, Heinz Das Recht der Landesplanung
Hannover 1966
(zit.: Hohberg LP)
- Holzapfl, Walter Aktuelle Fragen der Preisauszeichnung im Licht
der Rechtsprechung
in: GewArch 1975, 12 ff
- Hoppe, Werner Bauleitplanung und Eigentumsgarantie - Zum Abwä-
gungsgebot des § 1 Abs. 4 S. 2 Bundesbaugesetz -
in: DVbl 1964, 168 ff
- Derselbe Die Schranken der planerischen Gestaltungsfrei-
heit (§ 1 Abs. 4 und 5 BBauG)
Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom
12. Dezember 1969 zum Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 4
Satz 2 BBauG) und seiner Rechtskontrolle
in: BauR 1970, 15 ff
- Derselbe Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und an-
deren Verkehrsanlagen
München 1971
(zit.: Hoppe Rechtsschutz)
- Derselbe Aktuelle Probleme der kommunalen Neugliederung
in: Raumordnung und Verwaltungsreform
S. 123 ff
Münster 1973
(zit.: Hoppe Neugliederung)
- Derselbe Funktion und Bedeutung des prägenden und lenken-
den Einflusses der "vorhandenen Bebauung" in
§ 34 BBauG
in: BauR 1973, 79 ff
- Derselbe Zur Rechtskontrolle von Bebauungsplänen
in: Öffentliches Recht und Politik
Festschrift für Hans Ulrich Scupin
zum 70. Geburtstag
S. 121 ff
Berlin 1973
(zit.: Hoppe, in: FS-Scupin)
- Derselbe Zwischengemeindliche planungsrechtliche Gemein-
denachbarklagen
in: Fortschritte des Verwaltungsrechts
Festschrift für Hans J. Wolff zum
75. Geburtstag
S. 307 ff
München 1973
(zit.: Hoppe, in: FS-Wolff)
- Derselbe Zur Struktur von Normen des Planungsrechts
in: DVbl 1974, 641 ff

- Hoppe, Werner Die "Zusammenstellung des Abwägungsmaterials" und die "Einstellung der Belange" in die Abwägung "nach Lage der Dinge" bei der Planung
in: DVBl 1977, 136 ff
- Derselbe Gerichtliche Kontrolldichte bei komplexen Verwaltungsentscheidungen
in: Verwaltungsrecht zwischen Freiheit, Teilhabe und Bindung
Festgabe aus Anlaß des 25 jährigen Bestehens des Bundesverwaltungsgerichts
S. 295 ff
München 1978
(zit.: Hoppe, in: FS-BVerwG)
- Derselbe Zur planungsrechtlichen Zulässigkeit von Kraftwerken und sonstigen Großvorhaben im "Außenbereich"
in: NJW 1978, 1229 ff
- Derselbe Bauplanungsrechtliche Grundsätze bei der Kollision und zur Ausbalancierung von Belangen
in: Jura 1979, 133 ff
- Derselbe Planungsrechtliche Grundsätze für die Überplanung gewachsener Strukturen und zur Lösung von Standortkonflikten
in: Raumplanung und Eigentumsordnung
Festschrift für Werner Ernst zum 70. Geburtstag
S. 215 ff
München 1980
(zit.: Hoppe, in: FS-Ernst)
- Hosch, Rüdiger/
Höhnberg, Ulrich Programme und Pläne nach dem Bayerischen Landesplanungsgesetz
in: BayVBl 1974, 657 ff
- Hotzan, Jürgen Probleme bei der Behandlung des Einzelhandels in der Bauleitplanung
in: IzR 9/1976, 461 ff
- Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) Einkaufszentren in der Bundesrepublik Deutschland - Bedeutung sowie Grundlagen und Methoden ihrer ökonomischen Planung
München 1972
(zit.: Ifo Einkaufszentrenplanung)
- Industrie- und Handelskammer Bonn (Hrsg.) Gründe für die Geschäftsaufgaben im Einzelhandel des Kammerbezirks während der Zeit vom 1. Januar 1975 bis 31. März 1976
Untersuchung vom 13. Dezember 1976
Bonn 1976
(zit.: IHK Bonn Untersuchung)

Informationszentrum Neue
Handelsformen (Hrsg.)

Verstärkte Expansion bei Verbrauchermärkten
in: Sonderdruck sbw 3/1977

Jarosch, Roland

Die Fiktion des unbestimmten Rechtsbegriffs
in: DÜV 1974, 123 ff

Kenneweg, Wolfgang /
van Aerssen, Jochen

Planungsrecht Nordrhein-Westfalen
Köln 1977
(zit.: Kenneweg/van Aerssen PlanungsR)

Kirchmeier, Johannes

Zur Anwendung der Baunutzungsverordnung
hinsichtlich des Maßes der baulichen Nut-
zung im Innenbereich (§ 34 Abs. 3 Satz 2
BBauG)
in: BauR 1977, 379 ff

Kistenmacher, Hans

Planen wir zuviel?
in: der landkreis 1979, 144 ff

Klein, Günther

Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der
Ziele der Landesplanung
Münster 1972
(zit.: Klein LP-Ziele)

Knaup, Hans

Baunutzungsverordnung
6. Aufl., Düsseldorf 1975
(zit.: Knaup BauNVO)

Knemeyer, Franz-Ludwig

"Die Kommune als Partner der Raumordnung
und Landesplanung"
in: BayVBl 1980, 15 ff

Koch, Hans-Joachim

Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessens-
ermächtigungen im Verwaltungsrecht
Frankfurt 1979
(zit.: Koch Unbest. Rechtsbegriffe)

Köck, Helmut

Das zentralörtliche System von Rheinland-
Pfalz
Bonn 1975
(zit.: zentralörtl. System)

Korbmacher, Günter

Bauleitplanung und Fachplanung in der Recht-
sprechung des Bundesverwaltungsgerichts
in: DÜV 1978, 589 ff

Krupinski, Hans-Dieter

Die Wirksamkeit der Bauleitplanung nach dem
BBauG in Nordrhein-Westfalen
in: Stadtbauwelt 1976, 181 ff

Lange, Burkhard

Die EntschlieÙung zur Frage der Standortwahl
von Einkaufszentren und Verbrauchermärkten
in: RuR 1974, 171 f

Lange, Hans-Georg

Konflikte bei der Abstimmung zwischen Regio-
nal- und Bauleitplanung
in: der städtetag 1980, 8 ff

- Lau, Ulrich/
Oebbecke, Janbernd Teilprivilegierte Entprivilegierung - Zur
Vorschrift des § 35 Abs. 4 BBauG
in: BauR 1977, 384 ff
- Lenz, Wolfgang Der Begriff "Einfügen" bei der Zulässigkeit
von Vorhaben im nichtbeplanten Innenbereich
in: BauR 1978, 329 ff
- Lenz, Wolfgang Schaffung oder Abgrenzung von Innenbereich
durch Satzung
in: BauR 1979, 466 ff
- Löhr, Rolf-Peter Die kommunale Flächennutzungsplanung
Siegburg 1977
(zit.: Löhr F-Planung)
- Derselbe Gerichtliche Rechtsschutzmöglichkeiten der
Gemeinden gegen Regionalpläne
in: DVBl 1980, 13 ff
- Losch, Siegfried Ergebnisse des Expertengespräches über Ver-
brauchermärkte und Einkaufszentren
in: IzR 9/1976, 431 ff
- Lücke, Jörg Das Gebot der Rücksichtnahme in der länder-
überschreitenden Raumordnung
in: VerwArch 1979, 293 ff
- Martens, Wolfgang Öffentlich als Rechtsbegriff
Bad Homburg-Berlin-Zürich 1969
(zit.: Martens Rechtsbegriff)
- Mayer, Klaus/
Helbig, Alfred Ziele der Raumordnung und Landesplanung
in: BayVBl 1975, 163 ff
- Mayr, Alois Entwicklung, Bedeutung und planungsrechtliche
Problematik der Shopping-Center in der Bundes-
republik Deutschland
in: Einkaufszentren in Deutschland
Heinz Heineberg (Hrsg.)
Münstersche Geographische Arbeiten
Heft 5, Paderborn 1980
(zit.: Mayr, in: Heineberg MGA 5)
- Meschede, Winfried Verbrauchermärkte im System von Einzugsgebieten
konkurrierender innerstädtischer Zentren - dar-
gestellt am Beispiel von Bielefeld
in: Einkaufszentren in Deutschland
Heinz Heineberg (Hrsg.)
Münstersche Geographische Arbeiten
Heft 5, Paderborn 1980
(zit.: Meschede, in: Heineberg MGA 5)
- Meyn, Karl-Ulrich Aspekte zur Problematik von Beurteilungsspiel-
raum und Ermessen
in: JA 1980, 327 ff

- Möller, Franz Verbesserung im Gemeindeinteresse
in: KompBl 1977, 508 f
- Motyl, Monika Die Gemeinden in der Landesplanung
Würzburg 1973
(zit.: Motyl Gemeinden)
- Müller, Gerd § 41 zu 4
in: sbw 11/1976, 5
- Müller, Walter Umweltschutz und kommunale Bauleitplanung
Düsseldorf 1975
(zit.: Müller Umweltschutz)
- Mutius, Albert von Grundfälle zum Kommunalrecht
in: JuS 1977, 592 ff
- Nacken, Gerd Baurechtliche Fragen bei der Umwandlung eines
Großhandelsbetriebes in einen Einzelhandelsbe-
trieb
in: der städtetag 1978, 211 ff
- Neuffer, Otto Das Bundesbaugesetz
7. Aufl., Stuttgart-München-Hannover 1977
(zit.: Neuffer BBauG)
- Neuhausen, Karl-Heinz Die Änderung der Baunutzungsverordnung
in: NJW 1978, 191 ff
- Neusüss, Wolfgang Tendenzen der Stadtentwicklung und ihre mögli-
chen Auswirkungen auf die Förderung des Nah-
verkehrs
in: BBauBl 1979, 422 ff
- Niemeier, Hans-Gerhart Neue Aspekte der Landesplanung
in: Landesplanung und kommunale Selbstverwaltung
S. 9 ff
Münster 1978
(zit.: Niemeier Aspekte)
- Derselbe Regionalplanung und Selbstverwaltung
in: Raumplanung und Eigentumsordnung
Festschrift für Werner Ernst zum
70. Geburtstag
S. 335 ff
München 1980
(zit.: Niemeier, in: FS-Ernst)
- Niemeier, Hans-Gerhart/
Dahlke, Winfried/
Lowinski, Heinrich Landesplanung in Nordrhein-Westfalen
Essen 1977
(zit.: Niemeier/Dahlke/Lowinski Ziff bzw. LP1G
bzw. LEPr)
- Nieschlag, Robert Binnenhandel und Binnenhandelspolitik
Berlin 1959
(zit.: Nieschlag Binnenhandel)

- Nieschlag, Robert Katalog E, Begriffsdefinitionen aus der Handels- und Absatzwirtschaft
2. Ausgabe, München 1975
(zit.: Nieschlag Katalog E)
- Nordemann, Wilhelm Der Selbstbedienungsgroßhandel in der jüngsten BGH-Rechtsprechung
in: BB 1980, 71 ff
- Oberndorfer, Peter Strukturprobleme des Raumordnungsrechts
in: Die Verwaltung 1972, 257 ff
- Oehler, Werner Einzelhandelsbetriebsformen in der Bundesrepublik Deutschland
in: Markenartikel 1977, 270 ff
- Oestreicher, Ernst Bundesbaugesetz
Bauplanungsrecht Band I
7. Aufl., Berlin-New York 1980
(zit.: Oestreicher Bauplanungsrecht I-BBauG bzw. BauNVO)
- Ossenbühl, Fritz Vom unbestimmten Gesetzesbegriff zur letztverbindlichen Verwaltungsentscheidung
in: DVBl 1974, 309 ff
- Derselbe Welche normative Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit, dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung?
Gutachten B zum 50. Deutschen Juristentag München 1974
(zit.: Ossenbühl Gutachten B)
- Pagenkopf, Martin Grenzen behördlicher und gerichtlicher Plankontrolle
in: BauR 1979, 1 ff
- Derselbe Nachbarschutz im unbeplanten Innenbereich aufgrund des § 34 n.F. Bundesbaugesetz?
in: BauR 1977, 155 ff
- Papier, Hans-Jürgen Die rechtlichen Grenzen der Bauleitplanung
in: DVBl 1975, 461 ff
- Derselbe Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts
in: NJW 1977, 1714 ff
- Pappermann, Ernst Das zwischengemeindliche Nachbarrecht
- BVerwGE 40, 323
in: JuS 1973, 689 ff
- Pappermann, Ernst/
Gubelt, Manfred Fälle zum Wahlfach Bau- und Raumordnungsrecht sowie Straßenrecht
2. Aufl., München 1979
(zit.: Pappermann/Gubelt Fälle)

- Peinemann, Berthold Zur planungsrechtlichen Zulässigkeit baulicher Vorhaben
in: der landkreis 1978, 375 ff
- Pergande, Hans-Günther Die Bedeutung der Novelle zum Bundesbaugesetz für die Gemeinden
in: KompolBl 1977, 834 ff
- Plagemann, Hermann Nicht privilegierte und entprivilegierte Bauvorhaben im Außenbereich (§ 35 Abs. 4 u. 5 BauBG,
in: JA 1979, 649 ff
- Pohl, Günter Bauplanungsrecht
2. Aufl., Stuttgart 1978
(zit.: Pohl BauplR)
- Pühl, Manfred Die Organisation der Regionalplanung nach der Gebiets- und Verwaltungsreform
Göttingen 1979
(zit.: Pühl Regionalplanung)
- Pusch, Dietrich R. Entwicklungstendenzen der Selbstbedienungs- und Discountgeschäfte
in: Absatzpolitik und Distribution
S. 209 ff
Wiesbaden 1967
(zit.: Pusch Entwicklungstendenzen)
- Redeker, Konrad Fragen der Kontrolldichte verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung
in: DÖV 1971, 757 ff
- Derselbe Anmerkung zum Beschluß des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes vom 19.10.1971 - GmS-OBG 3/70 -
in: DVBl 1972, 608 f
- Derselbe Anmerkung zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.5.1978 - IV C 9.77
in: NJW 1978, 2567
- ReiBig, Gustav Gemeindliche Bauleitplanung
Würzburg 1976
(zit.: ReiBig Bauleitplanung)
- Ritter, Ernst-Hasso Grenzen der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle
in: DÖV 1976, 802 ff
- Roellecke, Gerd Zur Unzulässigkeit an sich zulässiger baulicher Nutzungen
in: DÖV 1976, 301 ff
- Rosenbaum, Heinrich Umstritten: Landesentwicklungsplan I/II
in: KompolBl 1977, 1173 f

- Rothe, Karl-Heinz Die Baunutzungsverordnung in neuer Fassung
in: DVBl 1977, 882 ff
- Derselbe Der Bebauungsplan nach dem novellierten Bundesbaugesetz und die Realisierung seiner Festsetzungen
in: DÖV 1978, 122 ff
- Derselbe Die Entschädigung bei Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung nach § 44 BBauG
in: JZ 1978, 169 ff
- Derselbe Bundesbaugesetz
2. Aufl., Siegburg 1979
(zit.: Rothe BBauG)
- Derselbe Die konstitutive Innenbereichssatzung nach § 34 Abs. 2 a BBauG (1979)
in: DVBl 1980, 37 ff
- Rüppel, Wolfgang Verbrauchermärkte - Schrecken der Stadtplaner?
in: KompBl 1977, 410 f
- Rutkowski, Gerhard Einfluß der Regionalplanung auf die gemeindliche Bauleitplanung
Dissertation Münster 1974
(zit.: Rutkowski Regionalplanung)
- Salewski, Albert Landesplanung
Geschichte der Landesplanung, ihr derzeitiger Standort und ihre Entwicklungschancen
Dissertation Münster 1979
(zit.: Salewski LP)
- Scheel, W. Einkaufszentren und Verbrauchermärkte auf der "grünen Wiese"
in: Die Bauverwaltung 5/1976, 185 ff
- Schimanke, Dieter Funktionen der Flächennutzungsplanung
in: DVBl 1979, 616 ff
- Schlez, Georg Das Bauen im Außenbereich nach dem Bundesbaugesetz und die Reform des Bodenrechts
in: JZ 1974, 699 ff
- Derselbe Die Fehlerquellen beim Bebauungsplan und das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG
in: BauR 1974, 289 ff
- Derselbe BBauG
Bundesbaugesetz
Kommentar
Wiesbaden und Berlin 1977
(zit.: Schlez BBauG)

- Schlez, Georg BauNVO
 Baunutzungsverordnung
 Kommentar
 Wiesbaden und Berlin 1978
 (zit.: Schlez BauNVO)
- Schlichter, Otto/
Stich, Rudolf/
Tittel, Hans-Joachim Bundesbaugesetz
 Kommentar
 in: M. von Brauchitsch
 Verwaltungsgesetze des Bundes und der Län-
 der Band V Erster Halbband
 3. Aufl., Köln-Berlin-Bonn-München 1979
 (zit.: Bearbeiter, in: Schlichter/Stich/
 Tittel BBauG bzw. Einl. BauNVO)
- Schmidt, Walter Abschied vom "unbestimmten Rechtsbegriff"
 in: NJW 1975, 1753 ff
- Derselbe Die Verwaltungsgerichtsbarkeit an den Grenzen
 des Verwaltungsrechtsschutzes
 in: NJW 1978, 1769 ff
- Schmidt-Abmann, Eberhard Grundfragen des Städtebaurechts
 Göttingen 1972
 (zit.: Schmidt-Abmann Grundfragen)
- Derselbe Die Novelle zum Bundesbaugesetz
 in: NJW 1976, 1913 ff
- Derselbe Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsge-
 richtsbarkeit
 in: VVDStRL 34, 221 ff
- Derselbe Grundsätze der Bauleitplanung
 in: BauR 1978, 99 ff
- Derselbe Zulässigkeit und Grenzen landesplanerischer
 Bestimmungen für die innergebietliche räum-
 liche Gliederung der Gemeinden
 in: RuR 1978, 11 ff
- Derselbe Umweltschutz in der Raumplanung
 in: Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht
 S. 419 ff
 Stuttgart 1979
 (zit.: Schmidt-Abmann Umweltschutz)
- Derselbe Die Stellung der Gemeinden in der Raumplanung
 in: VerwArch 1980, 117 ff
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd Die Zulässigkeit des Bauens innerhalb der im
 Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 des
 novellierten Bundesbaugesetzes
 in: JZ 1978, 12 ff
- Derselbe Ermessen, Beurteilungsspielraum und eigenver-
 antwortliches Handeln der Verwaltung
 in: AöR 98, 173 ff

- Schmidt-Jortzig, Edzard
Verfassungsmäßige und soziologische Legitimation gemeindlicher Selbstverwaltung im modernen Industriestaat
in: DVBl 1980, 1 ff
- Schmidt-Salzer, Joachim
Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden
Berlin 1968
(zit.: Schmidt-Salzer Beurteilungsspielraum)
- Schmitt Glaeser, Walter
Die kommunale Landschaft nach den Gebietsreformen und ihre Folgewirkungen für die Raumordnung und Landesplanung
in: der landkreis 1980, 130 ff
- Schmitt Glaeser, Walter/
König, Eberhard
Grundfragen des Planungsrechts.
Eine Einführung
in: JA 1980, 321 ff/414 ff
- Schneider, Ernst
Zur Neufassung des § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung
in: IzR 9/1976, 483 ff
- Schöler, Hans-Günther
Die Stellung des für die Raumordnung zuständigen Bundesministers im Rahmen der verfassungsmäßigen Verteilung der Verantwortung gem. Art. 65 GG
Münster 1976
(zit.: Schöler Verantwortung)
- Scholz, Rupert
Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsgerechtigbarkeit
in: VVDStRL 34, 145 ff
- Schröder, Meinhard
Die richterliche Kontrolle des Planungsermessens
in: DÜV 1975, 308 ff
- Schrödter, Hans
Bundesbaugesetz
4. Aufl., München 1980
(zit.: Schrödter BBauG)
- Schütz, Walter/
Frohberg, Günther
Kommentar zum Bundesbaugesetz
3. Aufl., Neuwied und Berlin 1970
(zit.: Schütz/Frohberg BBauG)
- Schulte, Hans
Das Dogma Baufreiheit
in: DVBl 1979, 133 ff
- Schultze, Hans-Dieter
Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung als Rechtsbegriff
Hannover 1973
(zit.: Schultze Ziele)
- Schultze, Harald
Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung
Bonn 1970
(zit.: Schultze Pläne)

- Schulz-Gadow, Klaus-Peter Die Elemente der Raumordnung und Raumplanung in der kommunalen Neugliederung
Dissertation Münster 1975
(zit.: Schulz-Gadow RD und RP1)
- Seewald, Otfried Das Gesetz zur Änderung des Bundesbaugesetzes (Bundesbaugesetz-Novelle)
in: JZ 1977, 6 ff
- Derselbe "Sonstige öffentliche Belange" als Hinderungsgrund für Bauvorhaben
in: NJW 1978, 345 ff
- Seifert, Volker Argumentationskatalog
Neue Betriebsformen im Handel
Muß der Staat eingreifen?
Bonn
(zit.: Seifert Argumentationskatalog)
- Derselbe Verbrauchermärkte und Raumordnung
in: der verbraucher 13/1976, 8 ff
= MVZ NW 4/1976, 3 ff
- Sendler, Horst Zulässigkeit von Bauvorhaben
in: BBauBl 1968, 63 ff
- Siedentopf, Heinrich Gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung
Göttingen 1977
(zit.: Siedentopf SV-Garantie)
- Söfker, Wilhelm Die neuen Vorschriften der Baunutzungsverordnung
in: BLGBW 1977, 226 ff
- Derselbe Ansiedlung großflächiger Handelsbetriebe
in: der landkreis 1978, 384 ff
- Stadt Köln (Hrsg.) Zentrenstudie Köln
Köln 1974
(zit.: Stadt Köln Zentrenstudie)
- Dieselbe Sicherstellung der Nahversorgung
Studie 3
(zit.: Stadt Köln Nahversorgung Studie 3)
- Stadt Nürnberg (Hrsg.) Verbrauchermärkte in Nürnberg
Beiträge zum Nürnberg-Plan
Reihe G, Heft 6
Nürnberg 1976
(zit.: Stadt Nürnberg Reihe G Heft 6)
- Stelkens, Paul/
Pagenkopf, Hans Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle planender Verwaltung im Bereich des Bodenrechts
in: DVBl 1977, 668 ff

- Stettner, Rupert Die Bindung der Gemeinde durch den Folgekostenvertrag
in: AöR 102, 544 ff
- Stich, Rudolf Die drei Baunutzungsverordnungen 1962, 1968, 1977
in: DÖV 1978, 537 ff
- Derselbe Immissionsschutz als Teil der "Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse" in § 34 Abs. 1 BBauG 1976
in: GewArch 1979, 41 ff
- Stüer, Bernhard Abwägungsgebot, Mehrfachneugliederung und Vertrauensschutz
in: DVBl 1977, 1 ff
- Derselbe Kommunale Planung im Spiegel verwaltungsgerichtlicher Urteile und wirtschaftlicher Wertung
in: Kommunalwirtschaft 1978, 191 ff/237 ff
- Derselbe Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung Göttingen 1980
(zit.: Stüer Funktionalreform)
- Derselbe Verfassungsfragen der kommunalen Funktionalreform
in: DVBl 1980, 22 ff
- Supe, Horst Dieter Bürgerbeteiligung: Fehlt der politische Mut?
in: KmpolBl 1977, 803 ff
- Thiele, Willi Allzuständigkeit im örtlichen Wirkungskreis - ein politisch hochstilisiertes, praktisch unbrauchbares Dogma?
in: DVBl 1980, 10 ff
- Thoma, Helmut Wer auf der "Grünen Wiese" baut ...
in: Einzelhandels-Report 7/1976, 7
- Thomas, Erwin Der Wandel im Einzelhandel und die bau- und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen
in: IzR 9/1976, 425 f/447 ff
- Derselbe Standortsperrern und die bedenklichen Folgen
in: Sonderdruck aus Textil-Wirtschaft
Nummer 21 vom 20. Mai 1976
(zit.: Thomas Sonderdruck Textilwirtschaft)
- Tietz, Bruno Einzelhandelsdynamik und Siedlungsstruktur
in: RuR 1974, 113 ff
- Ule, Carl Hermann Die Bindung der Verwaltungsgerichte an die Immissionswerte der TA Luft
in: BB 1976, 446 f

- Ule, Carl Hermann Bundesimmissionsschutzgesetz
Kommentar
Stand: 31.12.1978
Heidelberg 1978
(zit.: Ule BImSchG)
- Derselbe Immissionsschutz und Bauleitplanung
in: DVBl 1979, 39 f
- Voigt, Friedrich Problematik der Einkaufszentren und SB-Ver-
brauchermärkte in der sozialen Marktwirt-
schaft unter Berücksichtigung externer Ko-
sten des Handels
in: Einzelhandels-Report 5/1976, 3 ff
- Vogel, Werner Die Änderung des § 34 BBauG als Entschädi-
gungstatbestand
in: BauR 1977, 6 ff
- Vogler, Lutz Hierarchie und Einzugsbereiche zentraler Orte
auf Grund der Verbrauchernachfrage
Bonn 1978
(zit.: Vogler Hierarchie)
- Wagener, Frido Ziele der Stadtentwicklung nach Plänen der
Länder
Göttingen 1971
(zit.: Wagener Ziele)
- Wahl, Rainer Rechtsfragen der Landesplanung und Landesent-
wicklung
Erster Band
Das Planungssystem der Landesplanung
Grundlagen und Grundlinien
Zweiter Band
Die Konzepte zur Siedlungsstruktur in den Pla-
nungssystemen der Länder
Berlin 1978
(zit.: Wahl Rechtsfragen I bzw. II)
- Waligorski, Kurt/
Haltermann, Michael Standortfibel für den Einzelhandel
Kiel
(zit.: Waligorski/Haltermann Standortfibel)
- Walper, Karl-Heinz Die Baunutzungsverordnung
Köln-Braunsfeld 1978
(zit.: Walper BauNVO)
- Wegener, Gerhard Das Abwägungsgebot in der Bauleitplanung
in: BtGBW 1979, 105 ff
- Derselbe Landesplanung und Bauleitplanung
in: Demokratische Gemeinde 1979, 1038 ff
- Werner, Fritz Zur Kritik an der Verwaltungsgerichtsbarkeit
in: DVBl 1957, 221 ff

- Weyreuther, Felix Bundes- und Landesbaurecht
in: BauR 1972, 1 ff
- Derselbe Das bebauungsrechtliche Gebot der Rücksicht-
nahme und seine Bedeutung für den Nachbar-
schutz
in: BauR 1975, 1 ff
- Derselbe Die Bedeutung des Eigentums als abwägungser-
heblicher Belang bei der Planfeststellung
nach dem Bundesfernstraßengesetz
in: DÖV 1977, 419 ff
- Derselbe Rechtliche Bindung und gerichtliche Kontrolle
planender Verwaltung im Bereich des Boden-
rechts
in: BauR 1977, 293 ff
- Derselbe Bauen im Außenbereich
Köln-Berlin-Bonn-München 1979
(zit.: Weyreuther Außenbereich)
- Wichmann, Walter SB-Warenhäuser - progressive Alternative im
Einzelhandel
in: sbw 3/1976, 6 f
- Wickern, Joseph Über die Situation im Einzelhandel
in: MVZ NW 4/1976, 15 f
- Wiedmann, Harald Das Planungsermessen des § 1 Abs. 7 BBauG als
Unterfall des allgemeinen Verwaltungsermessens
Dissertation München 1977
(zit.: Wiedmann Planungsermessen)
- Wilke, Dietrich "Cash & Carry" - Betriebe zwischen Groß- und
Einzelhandel
in: WRP 1977, 69 ff
- Winkel, Rainer F. Kosten-Nutzen-Untersuchungen in der Stadtpla-
nung
in: Stadtbauwelt 1980, 176 ff
- Wolff, Hans Julius/
Bachof, Otto Verwaltungsrecht I
9. Aufl., München 1974
(zit.: Wolff/Bachof VwR I)
- Woll, Arthur Der Wettbewerb im Einzelhandel
Zur Dynamik der modernen Vertriebsformen
Berlin 1964
(zit.: Woll Einzelhandel)
- Wunsch, Fritz Einzelhandel und Stadtentwicklung
in: MVZ NW 4/1976, 9 ff
- Ziegler, Jürgen Ergebnisse des Berliner Seminars zur BBauG-
Novelle
in: der städtetag 1977, 96 ff

Zinkahn, Willy/
Bielenberg, Walter

Raumordnungsgesetz des Bundes
Kommentar unter Berücksichtigung des Landes-
planungsrechts
Berlin 1965
(zit.: Zinkahn/Bielenberg ROG)

Zuck, Rüdiger

Das Recht des Bebauungsplans
2. Aufl., Stuttgart-München-Hannover 1980
(zit.: Zuck B-Plan)

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

A.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
Alt.	Alternative
Anh	Anhang
Anm	Anmerkung
AO	Abgabenordnung
ÄÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bad.-Württ.	Baden-Württemberg
BAG	Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V.
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO	Bauordnung
BauplR	Bauplanungsrecht
BauR	Baurecht
Bau-u. PlR	Bau- und Planungsrecht
BayVB1	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebsberater
BBauBl	Bundesbaublatt
BBauG	Bundesbaugesetz
BdSW	Bundesverband der Selbstbedienungs-Warenhäu- ser e.V.
Bem	Bemerkung
Beschl.	Beschluß
BesVwR	Besonderes Verwaltungsrecht
BGB1.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BlGBW	Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht
B-Plan	Bebauungsplan
BR-Drucks.	Bundesratsdrucksache
BRS	Baurechtssammlung
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache

Buchst.	Buchstabe
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DB	Der Betrieb
ders./dies.	derselbe/dieselben
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
EHG	Gesetz über die Berufsausübung im Einzelhandel
Einf	Einführung
Einl	Einleitung
Einzelh-Entw.	Einzelhandelsentwicklung
EKZ	Einkaufszentrum
EPlaR	Entscheidungen zum Planungsrecht
Erl	Erläuterung
f/ff	folgend/folgende
FN	Fußnote
F-Plan	Flächennutzungsplan
FS	Festschrift
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
gem.	gemäß
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
GV.NW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
HDE	Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels
Hrsg.	Herausgeber/in
Ifo	Institut für Wirtschaftsforschung
HK	Industrie- und Handelskammer
INH	Informationszentrum Neue Handelsformen
i.S.d.	im Sinne des/der
i.V.m.	in Verbindung mit
IzR	Informationen zur Raumentwicklung

JA	Juristische Arbeitsblätter
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KompBl	Kommunalpolitische Blätter
krit.	kritisch
LEP	Landesentwicklungsplan
LEPr	Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm)
LP	Landesplanung
LP1G	Landesplanungsgesetz
LT-Drucks.	Landtagsdrucksache
MB1.NW.	Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MGA	Münstersche Geographische Arbeiten
MVZ NW	Mitteilungsdienst der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
ÖffBauBoR	Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg
PlanungsR	Planungsrecht
Rdnr	Randnummer
Rdz	Randziffer
RO	Raumordnung
ROG	Raumordnungsgesetz
ROR	Raumordnungsrecht
RO und RPl	Raumordnung und Raumplanung
RuR	Raumforschung und Raumordnung
S.	Seite
sbw	Selbstbedienungswarenhäuser
SO-Gebiete	Sondergebiete
StBFG	Städtebauförderungsgesetz
SV	Selbstverwaltung

Tn	Textnummer
Tz	Textziffer
unbest.	unbestimmt
Urt.	Urteil
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
v.	vom
VBM	Verbrauchermarkt
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwR	Verwaltungsrecht
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WuV	Wirtschaft und Verwaltung
zentralörtl.	zentralörtlich
Ziff	Ziffer
zit.	zitiert
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZMR	Zeitschrift für Miet- und Raumrecht

Problemstellung

Einkaufszentren und Verbrauchermärkte sind ein bedeutender Faktor im Versorgungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Ständig wachsende Marktanteile haben sowohl im Bereich der öffentlichen Verwaltung als auch in der Privatwirtschaft zu einer intensiven Diskussion der Probleme im Zusammenhang mit der Ansiedlung derartiger Großprojekte geführt ¹⁾. Unter planungsrechtlichen Gesichtspunkten ist wegen der unterschiedlichen Regelungen in der Baunutzungsverordnung dabei von besonderer Bedeutung, ob es sich um ein Einkaufszentrum oder einen Verbrauchermarkt handelt.

Die Einordnung dieser Agglomerationsformen des Handels in das Gefüge der etablierten Vertriebsformen ist nicht reibungslos vonstatten gegangen ²⁾. Innerhalb der Absatzwirtschaft wurde vor allem mit der Schaffung von Überkapazitäten an Verkaufsfläche argumentiert ³⁾. Dabei ist nicht immer deutlich geworden, daß die Methode der Kapazitätsermittlung nicht unumstritten ist ⁴⁾.

Für Städte und Gemeinden war die Ansiedlung eines großen Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes nicht nur Prestigeangelegenheit, sie versprachen sich davon auch - wie sich herausgestellt hat unberechtigterweise - ein hohes Gewerbesteueraufkommen und vermehrte Arbeits- bzw. Ausbildungsplätze ⁵⁾.

Nicht zuletzt die Entwicklung in der Privatwirtschaft und im Bereich der Städte und Gemeinden hat es erforderlich gemacht, die Effektivität der in Betracht zu ziehenden planungsrechtlichen Normen im Hinblick auf die Innovationen im Handel in Frage zu stellen. Dabei ist vor allem bei der Novellierung der

1) Gelzer BauplR Adnr 754; KompolBl 1976,1033. Umstrittene Einzelprojekte sind aufgezeigt in KompolBl 1977,819 f.

2) Beispielhaft kennzeichnen dies Schlagzeilen wie: "Säbelraseln im Absatzkanal" - absatzwirtschaft 1/1977,13; "Wildwuchs der Verbrauchermärkte beschneiden" - Einzelhandels-Report 4/1976,6. Vgl. absatzwirtschaft 3/1977,58; a.a.O. 7/1978,11.

3) Görgmaier, in: der landkreis 1976,220. Vgl. Mayr, in: Heineberg MGA 5 S. 31.

4) Seifert, in: der verbraucher 13/1976,10.

5) Greipl, in: der verbraucher 21/1972,5; Mayr, in: Heineberg MGA 5 S. 31 f.,39; Voigt, in: Einzelhandels-Report 5/1976,4; KompolBl 1976,1033; der städtetag 1976,634. Im Hinblick auf die §§ 34,35 BBauG vgl. Fieseler, in: IzR 9/1976,478.

Baunutzungsverordnung immer wieder betont worden, das Planungsrecht dürfe kein Steuerungsinstrument des freien Wettbewerbs sein. Zu Recht ist die Wettbewerbsneutralität der gesetzlichen Regelungen hervorgehoben worden. Ihre Funktion besteht nicht in der Begünstigung eines "Staatsinterventionismus" ¹⁾ oder in der Ermöglichung einer Bedürfnisprüfung ²⁾; ebensowenig sollte ein 'Bestandsschutz' ³⁾ für etablierte und die Diskriminierung ⁴⁾ neuer Betriebsformen im Vordergrund stehen. Gleichwohl darf nicht verkannt werden, daß planungsrechtliche Regelungen Makro- und Mikrostandortbedingungen setzen und dadurch marktwirtschaftliche Reflexe auslösen. Raumordnerische und bauleitplanerische Determinanten sollten daher nur insoweit rahmensetzend wirken, als dies für eine unter städtebaulichen Gesichtspunkten wirkungsvolle Integration derartiger Großprojekte notwendig erscheint. Denn Planung ist nicht Selbstzweck; sie soll vielmehr eine optimale Entwicklung der Städte und Gemeinden auch im tertiären Bereich gewährleisten. Einerseits wirken sich die Raumordnung und Landesplanung sowie die kommunale Bauleitplanung, auch wenn die ihnen zugrunde liegenden Normen unterschiedlich strukturiert sind, nicht unerheblich auf Einkaufszentren und Verbrauchermärkte aus; andererseits sind derartige Großprojekte des Handels planungswirksam und verursachen spezifisch planerische Probleme. Daraus resultierende Interdependenzen bzw. Konfliktsituationen und sich ergebende Konsequenzen sind nicht nur für die Betreiber dieser Unternehmen, für Städte und Gemeinden sowie Baugenehmigungsbehörden, sondern auch für die Gerichtsbarkeit von Bedeutung. Das komplizierte System der insbesondere in Nordrhein-Westfalen Überwiegend für die Ansiedlung derartiger Großprojekte in

1) Seifert, in: der verbraucher 13/1976, 10.

2) VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 21.12.1976 - III 415,76 -, in: BRS 30 Nr 24 = BauR 1977, 185 ff = NJW 1977, 1465; vgl. Mayr, in: Heineberg MGA 5 S. 38.

3) Crone-Erdmann, in: GewArch 1976, 258.

4) Thoma, in: Einzelhandels-Report 7/1976, 7.

Betracht kommenden Normen mit ihren prüfungserheblichen Voraussetzungen bedarf deshalb der Verdeutlichung und Beurteilung. Dabei bleibt das Städtebauförderungsgesetz und der Einfluß von Fachplanungen außer Betracht.

2 Die Position von Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt in der Absatzwirtschaft

Einkaufszentrum (EKZ) und Verbrauchermarkt (VBM) sind als Erscheinungsformen des Handels Träger neuartiger Marketingkonzeptionen. Sie sind das Spiegelbild eines strukturellen Wandlungsprozesses, der weite Bereiche der Absatzwirtschaft erfaßt hat. Als marktpolitischer Faktor wirken sie sich nicht unerheblich auf die für die Bauleitplanung und die Erteilung der Baugenehmigung relevanten Normen aus.

2.1 Begriffliche Festlegung

Der Versuch, beide Handelsformen begrifflich zu fixieren, ist auf mannigfache und zum Teil sehr unterschiedliche Weise unternommen worden. Dabei hat sich gezeigt, daß die Wiedergabe wirtschaftlicher Realität in deskriptiven Begriffen zwar möglich ist, wegen der dynamischen Entwicklung in der Absatzwirtschaft aber nicht immer zu einer endgültigen Definition führen kann.

2.1.1 Einkaufszentrum

Das Einkaufszentrum (EKZ), so wie es in der Bundesrepublik Deutschland vorhanden ist, hat, wie andere Erscheinungsformen des Handels auch, seinen Ursprung in den Vereinigten Staaten von Amerika. Leitbild für seine Entwicklung war das 'Shopping Center' ¹⁾. Aus diesem Grunde werden die Begriffe 'Einkaufszentrum' und 'Shopping Center' fast ausschließlich synonym verwendet. Eine abweichende Terminologie findet sich dagegen bei Disch und Greipl ²⁾. Ersterer versteht unter EKZ ein "Ge-

1) Batzer/Laumer Vertriebswege S. 221; Mayr, in: Heineberg MGA 5 S. 14 f; Woll Einzelhandel S. 301.

2) Disch Groß- und Einzelhandel S. 70; Greipl, in: der verbraucher 20/1972, 2 f. Vgl. die Übersicht bei Bunge Standorte S. 57 ff und die Kritik von Mayr, in: Heineberg MGA 5 S. 15 f.

schäftsviertel innerhalb einer Stadt, einer neuen Wohnsiedlung oder Vorstadt, in dem sich Einzelhändler aller Branchen niedergelassen haben". Letzterer will lediglich einen Typus, nämlich das nicht-integrierte Einkaufszentrum, als Shopping Center aufgefaßt wissen.

Der im Katalog E niedergelegten Umschreibung des 'Arbeitsausschusses für Begriffsdefinitionen der Kommission zur Förderung der handels- und absatzwirtschaftlichen Forschung' folgend, soll hier das EKZ bzw. Shopping Center als die "auf Grund einer Planung entstandene räumliche Konzentration von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben verschiedener Art und Größe" verstanden werden. "Die geplanten Einkaufszentren sind entweder integriert (innerörtlich), d.h. in bestehende Siedlungen eingebettet (im Falle der Errichtung neuer Stadtteile oder bei Stadtsanierungen) oder nicht-integriert (außerörtlich), also ohne enge Verbindung zu Siedlungseinheiten, doch mit günstigen Verkehrsmöglichkeiten. Nichtintegrierte Einkaufszentren verfügen in der Regel in unmittelbarer Nähe über ausreichende Parkmöglichkeiten, die in den integrierten ... Zentren häufig fehlen. Gemeinsame Aufgaben der an einem geplanten Zentrum beteiligten Betriebe (Werbung, andere Dienste, z.B. Bewachung oder Reinigung) werden häufig durch eine zentrale Verwaltung des Zentrums wahrgenommen" ¹⁾.

Ergänzend läßt sich hervorheben, daß neu zu errichtende Zentren ausschließlich auf einer einheitlichen Planung beruhen; aus organisatorischen, finanz- und bautechnischen Gründen werden sie Überwiegend von einem Bauträger errichtet ²⁾. Die Vermietung von Läden und anderen gewerblichen Flächen erfolgt dann an interessierte Dritte ³⁾.

Sich verändernde Einkaufs- und Verhaltensstrukturen haben im Laufe der Jahre zu einer stetigen Fortentwicklung geführt. War zunächst nur die reine Einkaufsstätte gefragt, so hat sich nunmehr die Tendenz verstärkt, das EKZ entsprechend dem amerikani-

1) Nieschlag Katalog E IV Nr 43; vgl. auch Gerlach VBM S. 13; Mayr, in: Heineberg MGA S. 14.

2) Östreicher Bauplanungsrecht I-BauNVO § 11 Nr 4.

3) Knaup BauNVO S. 70.

schen Vorbild auch als Wohn- und Kommunikationszentrum mit kulturellen und sozialen Aufgaben zu begreifen ¹⁾.

2.1.2

Verbrauchermarkt

Die Charakterisierung des Begriffes 'Verbrauchermarkt' (VBM) ist im Spannungsfeld zwischen sich stetig veränderndem industriellen Warenangebot einerseits und im Fluß befindlicher privater Nachfragestruktur andererseits sehr starken Veränderungen unterworfen gewesen ²⁾. Gegenwärtig hat sich, von Wissenschaft und Praxis anerkannt, überwiegend die Umschreibung des Arbeitsausschusses für Begriffsdefinitionen gefestigt ³⁾. Danach ist ein VBM "ein zumeist preispolitisch aggressiver großflächiger Einzelhandelsbetrieb (mindestens 1000 qm Verkaufsfläche), der vor allem Nahrungs- und Genußmittel, darunter auch Frischwaren (Obst, Gemüse, Südfrüchte, Fleisch u.ä.) anbietet und ergänzend als Randsortiment Waren anderer Branchen (Nonfood) führt, die für die Selbstbedienung geeignet sind und rasch umgeschlagen werden. Verbrauchermärkte befinden sich häufig in Stadtrandlagen und verfügen in der Regel über weiträumige Kundenparkplätze, verzichten jedoch auf kostspielige Kundendienstleistungen". Daß diese begriffliche Festlegung nicht endgültig ist, verdeutlichen abweichende Umschreibungsversuche ⁴⁾. Sie stellen aber nur die Erläuterung einzelner im Handel praktizierter Prinzipien, wie zum Beispiel des Diskont- bzw. Discountprinzips ⁵⁾, dar. In jüngster Zeit ist allerdings die Tendenz erkennbar geworden, den Umfang des Warenangebotes zugunsten des Nonfood- (Nichtlebensmittel-)Bereiches zu erweitern. Dies kann sogar bis

1) Grob Kleinbetriebe S. 4. Zur Entwicklung und weiteren Klassifizierung von Einkaufszentren vgl. Mayr, in: Heineberg MGA S. 20 ff; Falk, a.a.O. S. 54.

2) Dies verdeutlicht der historische Abriß von Gerlach VBM S. 3 ff.

3) Nieschlag Katalog E IV Nr 32.

4) Gerlach VBM S. 3 ff; Knaup BauNVO S. 70; Oestreicher Bauplanungsrecht I-BauNVO § 11 Nr 4.

5) Vgl. dazu Batzer/Laumer Vertriebswege S. 207; Greipl, in: der verbraucher 20/1972, 2 f; Dehler, in: Markenartikel 1977, 276; Pusch Entwicklungstendenzen S. 231.

zum Angebot eines ausschließlich speziellen Sortiments, etwa aus dem Bau- und Hobbybereich, führen ¹⁾. Angesichts der Tatsache, daß die übrigen Kriterien weitgehend auch auf diese gleichgelagerte Marketingkonzeption zutreffen, können derartige Verkauferscheinungen ebenfalls unter den Begriff des Verbrauchermarktes subsumiert werden.

Zusammenfassend lassen sich für die Qualifizierung eines Objektes als VBM folgende bestimmende Faktoren feststellen:

- Ein Verbrauchermarkt ist ein preispolitisch aktiver, großflächiger Einzelhandelsbetrieb mit einer Mindestverkaufsfläche von 1000 qm.
- Das auf raschen Umschlag angelegte, nach dem Selbstbedienungsprinzip angebotene Sortiment umfaßt vor allem Nahrungs- und Genußmittel sowie ergänzend als Randsortiment Nonfood-Waren. Es kann sich aber auch ausschließlich um ein spezielles Sortiment handeln. Die Tendenz zum Verkauf in größeren Mengen herrscht vor.
- Der VBM ist in erster Linie auf Autokunden ausgerichtet und bevorzugt daher solche verkehrsorientierte Standorte, die durch ein angemessenes Parkplatzangebot gekennzeichnet sind.
- Der VBM wird von einem Unternehmen oder einer Unternehmensgruppe einheitlich geplant, geleitet und betrieben.

2.2

Abgrenzung von anderen Erscheinungsformen

Da EKZ und VBM mit anderen Erscheinungsformen des Handels starke Berührungspunkte aufweisen und in der Praxis aus den unterschiedlichsten Gründen eine Vielfalt von Bezeichnungen entstanden ist, erscheint es angebracht, die Unterschiede aufzuzeigen.

2.2.1

Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt als Betriebsform

Verdeutlichen lassen sich diese Unterschiede nur in der Gegenüberstellung von Begriffen gleicher Art. Deshalb sollen sowohl EKZ als auch VBM unter dem Gesichtspunkt der Betriebsform qualifiziert werden.

1) Hedding Unternehmen S. 29.

2.2.1.1 Verbrauchermarkt

Der VBM ist als eigenständige Betriebsform der 'Unternehmen' des Handels anerkannt ¹⁾.

2.2.1.2 Einkaufszentrum

Anders verhält es sich dagegen in bezug auf das EKZ ²⁾. Man hat diese Erscheinungsform als bloße "Konzeption in der Standortfrage" ³⁾ oder lediglich als "eine besondere Art der räumlichen Anordnung und Ballung verschiedener Betriebsformen" ⁴⁾ bezeichnet. In der Tat ist das EKZ eine Kombination von neuen und alten Betriebsformen der Handelswirtschaft ⁵⁾. Diese Tatsache vermag dem EKZ aber nicht den Charakter einer selbständigen Betriebsform zu nehmen. Im Gegenteil, neue Betriebsformen entstehen "zumeist dadurch, daß die verschiedenen Möglichkeiten, nach denen ein Handelsbetrieb aufgebaut und geführt werden kann, in neuer, origineller Weise miteinander kombiniert werden" ⁶⁾. Das EKZ unterscheidet sich im äußeren Erscheinungsbild erheblich von anderen Betriebsformen; es ist wegen der besonderen Gestaltung der Betriebstätigkeit und der Struktur des Betriebsapparates als eigenständige Betriebsform anzusehen.

2.2.2 Zugehörigkeit zum Einzelhandel

Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt sind Betriebsformen des Einzelhandels. Denn im Hinblick auf § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Berufsausübung im Einzelhandel vom 5.8.1957 (BGBl. I S. 1121) (EHG) kann die Einzelhandelstätigkeit als das gewerbs-

1) Oehler, in: Markenartikel 1977, 272 grenzt die 'Unternehmen' von den Betriebsformen der 'Arbeitsstätten' und 'Bedienungsformen' ab. Gerlach VBM S. 9 FN 2 weist darauf hin, daß für die Formulierung 'Betriebsform' Synonyme verwendet werden.

2) Woll Einzelhandel S. 301 FN 1.

3) Bachmann Einzelh-Entw. S. 130.

4) Behrens Handelsbetriebe S. 82, 138. Vgl. auch Mayr, in: Heineberg MGA S. 6. 14.

5) Woll Einzelhandel S. 301.

6) Nieschlag Binnenhandel S. 160.

mäßige Feilhalten von Waren zum Verkauf an jedermann angesehen werden. Im Gegensatz dazu ist für die Erscheinungsform 'Großhandel' die "wirtschaftliche Tätigkeit des Umsatzes von Gütern (Handelswaren) an Wiederverkäufer, Weiterverarbeiter, gewerbliche Verwender oder Großverbraucher" ¹⁾ charakteristisch.

2.2.3

Der Vergleich Einkaufszentrum - Gemeinschaftswarenhaus

Das EKZ kann am ehesten mit dem sogenannten 'Gemeinschaftswarenhaus' verglichen werden. Letzteres ist "der räumliche und organisatorische Verbund von zumeist selbständigen Fachgeschäften und Dienstleistungsbetrieben verschiedener Art und Größe. Das Ziel ist ein warenhausähnliches Angebot, das einer von allen Beteiligten akzeptierten Konzeption folgt" ²⁾. Da beide Betriebsarten nach ähnlichen absatzwirtschaftlichen Gesichtspunkten konzipiert worden sind, sah sich Knap veranlaßt, das Gemeinschaftswarenhaus unter den Begriff des Einkaufszentrums einzuordnen ³⁾. Für diese Annahme können allenfalls allgemeine betriebswirtschaftliche Überlegungen sprechen. Im Detail ist die Ausgestaltung der Betriebsformen jedoch sehr unterschiedlich. Während beim Gemeinschaftswarenhaus die auf intensiver Kooperation beruhende Einheitlichkeit im Erscheinungsbild und der Vertriebskonzeption vorherrschend ist, bewirkt der lose Zusammenschluß innerhalb eines Einkaufszentrums lediglich die gemeinsame Wahrnehmung bestimmter Rahmenfunktionen. Dem geschlossenen organisatorischen Verbund auf der einen Seite steht die bloß räumliche Konzeption der Betriebe auf der anderen Seite gegenüber. Für das Gemeinschaftswarenhaus ist kennzeichnend, daß die einzelnen Fachgeschäfte oder Dienstleistungsbetriebe von jeweils selbständigen Unternehmen geführt werden; von dem Betreiber eines Einkaufszentrums wird im gewerblichen Bereich überwiegend die Möglichkeit der Vermietung von Räumlichkeiten

1) Nieschlag Katalog E IV Nr 2a. Vgl. Fickert/Fieseler BauNVO § 5 Tn 15; Oesterlicher Bauplanungsrecht I-BauNVO § 11 Nr 4; Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 24; Ausführungen zu Ziff 3.2.1.2.1.

2) Nieschlag Katalog E IV Nr 20.

3) Knap BauNVO S. 71.

bevorzugt ¹⁾. Die verschiedene Anordnung der Betriebseinheiten bedingt nicht zuletzt auch eine unterschiedliche bauliche Gestaltung der Anlagen ²⁾.

2.2.4

Der Vergleich Verbrauchermarkt - Selbstbedienungswarenhaus

Die den VBM charakterisierenden Faktoren sind weitgehend mit denen identisch, die für das 'Selbstbedienungswarenhaus' bestimmend sind.

"Ein Selbstbedienungswarenhaus ist ein zumeist preispolitisch aggressiver Einzelhandelsbetrieb, der ein umfassendes Sortiment von Waren aller Art anbietet, soweit diese für die Selbstbedienung geeignet sind. Diese Betriebe finden sich häufig in Stadtrandlagen, verfügen dort über weiträumige Kundenparkplätze, verzichten jedoch zumeist auf kostspielige Kundendienstleistungen. Gegenwärtig wird eine Verkaufsfläche von 3000 qm als Mindestgröße für ein Selbstbedienungswarenhaus angesehen" ³⁾. Unterschiede zwischen beiden Distributionsformen bestehen somit lediglich in der Mindestgröße der Verkaufsfläche und der unterschiedlichen Gewichtung des Warenangebotes. Während der VBM nur ein begrenztes Sortiment führt, ist dies beim SB-Warenhaus vertieft und weiter aufgefächert ⁴⁾. Deshalb wird letzteres auch häufig als VBM der zweiten Generation bezeichnet ⁵⁾. Unter Ausnutzung der beim Verbraucher vorhandenen positiven Einstellung zu dieser Betriebsform erfolgt nicht selten die Ankündigung eines Verbrauchermarktes unter der Bezeichnung SB-Warenhaus ⁶⁾. Für die Einordnung kommt es jedoch nicht auf die Bezeichnung des Betriebes an, sondern auf seine prägenden Faktoren, vorwiegend also auf seine beabsichtigte oder vorhandene Ausstattung ⁷⁾.

1) Oestreicher Bauplanungsrecht I-BauNVO § 11 Nr 4; Grob Kleinbetriebe S. 4.

2) Vgl. Greipl, in: der verbraucher 20/1972,3.

3) Nieschlag Katalog E IV Nr 33.

4) Hermanns, in: JHK Köln Mitteilungen 1976 S. 5.

5) So Oehler, in: Markenartikel 1977,276. Gerlach VBM S. 9 FN 1 faßt das SB-Warenhaus "ex definitione" als VBM auf. Vgl. Bonenkamp, in: Markenartikel 1974,238.

6) Crone-Erdmann, in: GewArch 1975,320; Mayr, in: Heineberg MGA S S. 13.

7) Vgl. Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 5 Rdnr 18; Förster BauNVO § 5 Bem 4.

2.3

Der marktpolitische Stellenwert von Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt

Mit der zahlenmäßigen Zunahme der Einkaufszentren und Verbrauchermärkte sind auch die planungsrechtlichen Probleme der Städte und Gemeinden vor allem unter dem Aspekt der Versorgung der Bevölkerung mit Konsumgütern gewachsen, was nicht zuletzt auch unter marktpolitischen Gesichtspunkten von Bedeutung ist. Veranschaulichen läßt sich der Stellenwert von EKZ und VBM in der Absatzwirtschaft vor allem anhand der Marktanteile. Das Merkmal 'Verkaufsfläche' ist dazu nur bedingt geeignet.

2.3.1

Der Faktor Marktanteil

Bezüglich der Marktanteile liegen zwar keine umfangreich empirisch abgesicherten Daten vor ¹⁾. Das vorhandene Zahlenmaterial läßt aber Rückschlüsse auf die marktwirtschaftliche Bedeutung und tendenzielle Entwicklung der Distributionsformen zu.

2.3.1.1

Die Bezugsgröße Einkaufszentrum

Im Hinblick auf die Erscheinungsform EKZ sind im Vergleich zu der Betriebsform VBM bisher weniger statistische Unterlagen vorhanden.

Während nach Angaben des Instituts für Wirtschaftsforschung München die Anzahl der Einkaufszentren im Jahre 1972 bei etwa 282 lag ²⁾, geht die Schätzung von Greipl für das Jahr 1976/77 von ca. 466 Einheiten aus ³⁾, wobei in der weiteren Entwicklung eine Verdoppelung erwartet wurde ⁴⁾.

Der Marktanteil der Einkaufszentren dürfte auf insgesamt über 10 % anzusetzen sein und damit - gemessen am gesamten Einzelhandelsumsatz - relativ geringe Bedeutung haben ⁵⁾.

1) Kompolbl 1977, 819.

2) Ifo Einkaufszentrenplanung S. 89; so auch Greipl, in: der verbraucher 20/1972, 4.

3) Greipl, in: der verbraucher 9/1975, 8.

4) Batzer/Greipl, in: Markenartikel 1974, 282. Vgl. auch Falk, in: Heineberg MGA 5 S. 52.

5) Batzer/Greipl, in: Markenartikel 1974, 282 f; Greipl, in: der verbraucher 9/1975, 8; Falk, in: Heineberg MGA 5 S. 52.

2.3.1.2

Die Bezugsgröße Verbrauchermarkt

Eine präzise Einordnung der Verbrauchermärkte läßt sich ebenfalls nicht vornehmen; auch hier liegen nur Annäherungswerte vor.

So hat Greipl geschätzt, daß im Jahre 1976/77 ca. 950 dieser Betriebsstätten existierten ¹⁾. Thomas gab die Zahl der Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser mit 278 zu Anfang 1968 an; dieser Bestand sollte sich bis Ende 1975 auf 1266 erhöht haben ²⁾. Aufgrund einer Erhebung vom 01.01.1977 betrug die Zahl der Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser am 01.09.1974 insgesamt 948; am 31.12.1976 waren es 1376 ³⁾. In Prozenten ausgedrückt lag der Marktanteil von VBM/SB-Warenhaus 1968 bei 3,5 % und 1974 bei 10,3 % ⁴⁾; für 1976 ist von 12 % ausgegangen worden ⁵⁾. Auf der Basis dieser Zahlen wird 1980 ein Umsatz am institutionellen Einzelhandel in Höhe von ca. 15 % ⁶⁾ und 1985 von 20 % erwartet ⁷⁾.

2.3.2

Der Faktor Verkaufsfläche

Ein marktbedeutsamer Faktor kann auch der Umfang der Verkaufsfläche sein ⁸⁾. Unabhängig von der bereits umstrittenen Er-

1) Greipl, in: der verbraucher 9/1975,8.

2) Thomas, in: Sonderdruck Textil-Wirtschaft S. 1.

3) Sonderdruck sbw 3/1977 S. 2. In den Erhebungen und Statistiken werden Verbrauchermärkte ab 1000 qm Verkaufsfläche häufig in den Begriff SB-Warenhaus mit einbezogen. Vgl. Mayr, in: Heineberg MGA 5 S. 13.

4) Batzer, in: Markenartikel 1976,172; Rüppel, in: Kompobl 1977,410; vgl. IzR 9/1976,498.

5) Wichmann, in: sbw 3/1976,6.

6) Batzer, in: sbw 3/1976,13/15; Greipl, in: der verbraucher 9/1975,8; Batzer/Greipl, in: Markenartikel 1974,282; dies., in: ifo-schnelldienst 11-12/1977,57; Mayr, in: Heineberg MGA 5 S. 13; absatzwirtschaft 8/1977,42.

7) Bröll/Hannig, in: BayVBl 1979,353; Wichmann, in: sbw 3/1976, 6; Wirtschaftswoche 19/1979,54; vgl. Grewe, in: Heineberg MGA 5 S. 107.

8) Darunter wird die Fläche eines Handelsbetriebes verstanden, die dem Verkauf dient; es sind darin Gänge, Treppen, Standflächen für Einrichtungsgegenstände, Schaufenster und Freiflächen enthalten, soweit sie den Kunden zugänglich sind - Nieschlag Katalog E IV Nr 46.

mittlungsmethode ¹⁾ liegen darüber erheblich differierende Angaben vor ²⁾.

2.3.2.1

Die Bezugsgröße Einkaufszentrum

Für die Einkaufszentren betrug die Gesamtverkaufsfläche 1976 ca. 1,33 Millionen Quadratmeter ³⁾.

2.3.2.2

Die Bezugsgröße Verbrauchermarkt

Im Hinblick auf die Distributionsform VBM besagt eine Statistik des INH, daß Ende 1976 eine Verkaufsfläche von 5449550 qm bestand, was eine Durchschnittsverkaufsfläche von 3960 qm je Betrieb bedeutet ⁴⁾. Von ca. 5 Millionen Quadratmeter für diesen Zeitpunkt ging auch die HDE aus ⁵⁾. Während diese Betriebsform die Verkaufsfläche anfangs jährlich verdoppelt hat und danach Zuwachsraten von 40 % bis 80 % erreichte - die HDE errechnete für 1968 bis 1974 einen Zuwachs von 255 % ⁶⁾ -, lag die Zunahme 1975 bei 23,8 % und 1976 bei 13,4 % ⁷⁾. Der Anteil am Verkaufsflächenbestand des gesamten Einzelhandels dürfte etwa 10 bis 11 % betragen und sich 1985 auf etwa 16 % belaufen ⁸⁾.

Diese Zahlen machen deutlich, daß im Bereich der Verkaufsflächenzunahme eine gewisse Konsolidierung bei den Verbrauchermärkten eingetreten ist.

Der nicht unbedeutende Marktanteil der Einkaufszentren und Verbrauchermärkte ist nicht nur für die Absatzwirtschaft selbst von Bedeutung, er macht auch innerhalb der Gemeinden planungsrechtliche Überlegungen notwendig.

1) Seifert, in: der verbraucher 13/1976, 10.

2) Vgl. Thomas, in: Sonderdruck Textil-Wirtschaft S. 1; Conzen/Bonenkamp Arbeitsbericht S. 24; Waligorski/Haltermann Standortfibel S. 11. Zur Entwicklung im Bereich der IHK Köln vgl. Hermanns, in: IHK Köln Mitteilungen 1976, S. 5 ff.

3) DIHT Shopping Center Studie S. 11.

4) Sonderdruck sbw 3/1977 S. 2 f.

5) HDE Merkblatt S. 4.

6) HDE Merkblatt S. 4. Im gesamten übrigen Einzelhandel betrug die Quote für den gleichen Zeitraum 32 % - Conzen/Bonenkamp Arbeitsbericht S. 24 f.

7) Sonderdruck sbw 3/1977 S. 2 f; der städtetag 1976, 633.

8) Batzer, in: sbw 3/1976, 15 f.

Die Auswirkungen der Bauleitplanung auf die Ansiedlung von Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt

Bei der sinnvollen Einordnung eines neu zu errichtenden Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes in das städtebauliche Gefüge steht die Bauleitplanung im Vordergrund.

Instrumente der Bauleitplanung sind der Flächennutzungsplan (F-Plan) - § 5 Bundesbaugesetz (BBauG) ¹⁾ - und der Bebauungsplan (B-Plan) - § 1 Abs. 2 BBauG -, wobei der B-Plan für den Betreiber eines Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes bedeutend ist, denn er enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung - § 8 Abs. 1 BBauG. Von grundsätzlicher Bedeutung für die Gestaltungsfunktion der Bauleitplanung sind dabei die normativen Regelungen des § 1 BBauG. Der generelle Zweck der Bauleitplanung ist in den Absätzen 6 und 7 vorgegeben.

Die Gemeinden haben sich bei ihrer konkreten Planungstätigkeit daran auszurichten ²⁾. § 1 Abs. 6 und 7 BBauG setzen damit auch für die Ansiedlungsmöglichkeit von Einkaufszentren und Verbrauchermärkten grundlegende Bedingungen ³⁾.

Mit der zeichnerischen Darstellung ⁴⁾ bzw. textlichen Festlegung der Baugebiete, § 9 Abs. 1 Ziff 1 BBauG, werden die Vorschriften der Baunutzungsverordnung (BauNVO) Bestandteil des B-Planes, § 1 Abs. 3 BauNVO ⁵⁾.

Speziell im Hinblick auf eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung durch Einkaufszentren bzw. Verbrauchermärkte sind im Rahmen der Bauleitplanung auch die Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung zu beachten.

1) Bundesbaugesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. August 1976 (BGBl. I S. 2256,3617), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juli 1979 (BGBl. I S. 949).

2) Gelzer BauplR Rdnr 23.

3) Goebel, in: IzR 9/1976,474.

4) Vgl. die Verordnung über die Ausarbeitung der Bauleitpläne sowie über die Darstellung des Planinhalts (Planzeichenverordnung) vom 19. Januar 1965 (BGBl. I S. 21).

5) Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung - BauNVO -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. September 1977 (BGBl. I S. 1763).

3.1 Allgemein für Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt gültige Grundsätze der Bauleitplanung

Die allgemeinen bauplanungsrechtlichen Aussagen des § 1 Abs. 6 und 7 BBauG üben auch Einfluß auf die Betriebsformen des Handels aus, weil sich die Bauleitplanung unmittelbar an ihnen zu orientieren hat.

3.1.1 Der planungsrechtliche Grundsatz des § 1 Abs. 6 BBauG

Allgemein verbindliche Kriterien der Bauleitplanung enthält § 1 Abs. 6 BBauG. Die Norm ist entgegen ihrem Wortlaut als Muß-Vorschrift anzusehen ¹⁾, sie begründet kein Ermessen.

3.1.1.1 Der Regelungsinhalt des § 1 Abs. 6 Satz 1 BBauG

§ 1 Abs. 6 Satz 1 BBauG stellt in Form eines Aufgabentrias ²⁾ die programmatische Grundaussage dar. Sie umfaßt drei Hauptleitgedanken ³⁾, nämlich die Gewährleistung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und einer dem Wohl der Allgemeinheit entsprechenden sozialgerechten Bodennutzung sowie die Sicherung einer menschenwürdigen Umwelt.

3.1.1.2 Der Regelungsinhalt des § 1 Abs. 6 Satz 2 BBauG

Die drei Hauptleitgedanken des Absatz 6 Satz 1, von denen besonders der erste Bezug zur Ansiedlung von Einkaufszentren und Verbrauchermärkten hat, werden durch eine Anzahl von sachbezo-

1) Schlez BBauG § 1 Rdnr 28; Schrödter BBauG § 1 Rdnr 8.

2) Schmidt-Armann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 168; Schmidt-Armann, in: BauR 1978, 102.

3) Es besteht eine unterschiedliche Terminologie. Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 1 Rdz 16 und Gelzer BauplA Rdnr 25: Hauptleitsatz; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR 237: Präambel; Neuffer BBauG S. 43: Oberbegriffe; Rothe, in: DÖV 1978, 125: Leitlinien. Vgl. auch Schmidt-Armann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 167; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 256 f.

genen Merkpunkten ¹⁾ in § 1 Abs. 6 Satz 2 BBauG konkretisiert. Es handelt sich dabei um eine erweiterungsfähige inhaltliche Ausfüllung der Hauptleitgedanken ²⁾.

3.1.1.2.1

Der Stellenwert der Belange

Der Beispielkatalog in § 1 Abs. 6 Satz 2 BBauG ist keine in jedem Fall und gleichermaßen anwendbare Prüfliste der Bauleitplanung. Welcher der nach Überwiegender Auffassung unbestimmten Rechtsbegriffe ³⁾ letztendlich die Planung determiniert, ergibt sich aufgrund der an der stadtentwicklungspolitischen Zielsetzung orientierten konkreten Planungssituation der Gemeinde. Dabei spielt nicht zuletzt eine Rolle, welches städtebauliche Strukturmodell verfolgt werden soll ⁴⁾.

3.1.1.2.2

Die Belange der Wirtschaft

Bei der Aufstellung der gemeindlichen Bauleitpläne sind gem. § 1 Abs. 6 Satz 2 BBauG auch die Belange der Wirtschaft zu berücksichtigen ⁵⁾.

-
- 1) Auch hier besteht eine unterschiedliche Terminologie. Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 256: konkrete Planungsleitlinien; Gelzer BauplR Rdnr 25: Leitsätze; Schmidt-Aßmann Grundfragen S. 86 und ders., in: BauR 1978, 104: Richtpunkte; vgl. Gassner, in: DVBl 1981, 5.
 - 2) Vgl. Gaentzsch BBauG S. 49; Neuffer BBauG S. 43; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 1 Rdz 16; Zuck B-Plan S. 110.
 - 3) Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 181; Schlez BBauG § 1 Rdnr 52; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 1 Rdz 17; Badura Planungsermessen S. 179; Korbmecher, in: DÜV 1978, 593; BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 - IV C 105.66 -, in: BVerwGE 34, 308 = DVBl 1970, 416; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 3.5.1973 - II 12.73 -, in: EPLaR I 2 b VGH Bad.-Württ. S. 73/6.
 - 4) Vgl. Albers Konzeption S. 264 f; ders., in: Stadtbauwelt 1980, 71 ff.
 - 5) Die besondere Bedeutung dieses Belanges betont Schrödter BBauG § 1 Rdnr 22. Vgl. Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 1 Bem VII 6 q und Börger Belange S. 119 f.

3.1.1.2.2.1 Der Begriff Wirtschaft

Was unter dem komprimierten Begriff 'Wirtschaft' zu verstehen ist, verdeutlicht die Umschreibung in Art. 74 Nr. 11 GG. Sparten der Wirtschaft sind danach u.a. Industrie, Handwerk, Gewerbe und Handel.

3.1.1.2.2.2 Die Aufgabe der Wirtschaft

Die Aufgabe der Wirtschaft besteht vorrangig in der Versorgung der Bevölkerung mit Bedarfsgütern und Dienstleistungen aller Art. Ihre volkswirtschaftliche Verpflichtung vermag sie jedoch nur zu erfüllen, wenn in den Städten und Gemeinden adäquate Standortbedingungen vorhanden sind bzw. geschaffen werden. Eine wesentliche Komponente stellt dabei die Ausweisung von Industrie-, Gewerbe-, Misch-, Kern- und Sondergebieten in den Bauleitplänen dar ¹⁾. Für eine wirtschaftliche Tätigkeit unabdingbar ist auch eine hinreichende Ausstattung mit Ver- und Versorgungseinrichtungen sowie eine - unter Einbeziehung von z.B. Parkflächen - ausreichende Verkehrserschließung ²⁾.

3.1.1.2.2.3 Die Bedeutung für Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt

In Anbetracht der Aufgaben der Wirtschaft läßt sich eine geordnete städtebauliche Entwicklung nur verwirklichen, wenn auch EKZ und VBM in der Bauleitplanung Berücksichtigung finden; denn sie sind Bestandteil von Gewerbe und Handel.

Gegen diese Notwendigkeit wird seitens des bestehenden Einzelhandels in den Städten und Gemeinden häufig geltend gemacht, daß die Zulassung dieser Agglomerationsformen die gewachsene Einzelhandelsstruktur tangiere oder gar zerstöre.

Im Rahmen der Bauleitplanung sind auch die Interessen des bestehenden Einzelhandels zu beachten; sie sind ebenfalls ein Element des Belanges der Wirtschaft. Bauplanungsrechtlich sind

1) Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 272; Schlez BBauG § 1 Rdnr 47; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 1 Rdz 18.

2) Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 274 f; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 1 Rdz 18; Heinze BBauG § 1 Anm 35.

sie gem. § 1 Abs. 6 BBauG aber nur insoweit relevant, als sie unmittelbar die Versorgung der Bevölkerung mit Bedarfsgütern betreffen. Die Bauleitplanung hat dagegen kein Steuerungsinstrument des freien Wettbewerbs der verschiedenen Distributionsformen untereinander zu sein oder gar auf bloße Umsatzgesichtspunkte Rücksicht zu nehmen. Sie ist vielmehr wettbewerbsneutral und hat sich ausschließlich daran zu orientieren, ob die Ausweisung von Baugebieten für Einkaufszentren oder Verbrauchermärkte im Interesse einer ausgewogenen Versorgung der Bevölkerung notwendig erscheint und auch unter den übergeordneten Gesichtspunkten der Raumordnung und Landesplanung gerechtfertigt ist ¹⁾. Aus diesem Grunde muß die planende Gemeinde selbst eine Koordinierung auch gegenläufiger Interessen innerhalb der Wirtschaft herbeizuführen versuchen. Die Institutionalisierung einer selbständigen übergemeindlichen Gewerbeplanung ist demgegenüber ein untaugliches Mittel ²⁾. Dem Grundsatz des § 1 Abs. 6 BBauG kann auf kommunaler Ebene eher Rechnung getragen werden.

3.1.1.2.3

Das Verhältnis der Merkmale zueinander

Die einzelnen Merkmale des § 1 Abs. 6 Satz 2 BBauG besitzen im Verhältnis zueinander keinen gesetzlich vorgegebenen unterschiedlichen Stellenwert, sie sind vielmehr gleichgewichtig ³⁾. Eine auf die Hauptleitgedanken bezogene sachbereichsspezifische Trennung läßt sich nicht exakt vornehmen ⁴⁾, weil innerhalb des sehr detaillierten Kataloges Interferenzen bestehen,

1) Vgl. Ausführungen zu Ziff 3.3.

2) A.A. Batzer/Greipl, in: Markenartikel 1974, 286; Greipl, in: der verbraucher 21/1972, 4 f.

3) Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 1 Bem VII 6; Rothe BBauG § 1 Anm 12; Schrödter BBauG § 1 Rdnr 26; Bieleberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 5; Ziegler, in: der städtetag 1977, 96.

4) Deran muß auch eine Systematisierung scheitern. Vgl. aber die Überblicke von Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bieleberg BBauG § 1 Rdnr 175 und ders., in: BauR 1978, 104. Siehe dazu Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 259 f.

manche Begriffe sogar eine Doppel- bzw. Mehrfachfunktion erfüllen ¹⁾.

Soll der programmatischen Grundaussage des § 1 Abs. 6 Satz 1 BBauG Rechnung getragen werden, sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die vorhandenen Wechselbeziehungen zwischen den in Abs. 6 Satz 2 aufgeführten Belangen, z.B. zwischen den Belangen der Wirtschaft und den Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse, zu beachten. Eine an dem Gebot der Rücksichtnahme ausgerichtete Planung hat auf die funktionsgerechte Zuordnung der verschiedenen Baugebiete hinzuwirken. Das kann zur Vermeidung von Gemengelagen beispielsweise die Trennung zwischen Wohngebieten und Gewerbegebieten oder solchen für Einkaufszentren und Verbrauchermärkte und Wohngebieten erforderlich machen ²⁾. Denn gesunde Wohnverhältnisse werden in Frage gestellt, wenn von einem an ein allgemeines Wohngebiet angrenzenden Parkplatz infolge starken Pkw-Verkehrs gesundheitsgefährdende Abgase für die Bevölkerung ausgehen ³⁾. Damit sind zugleich Belange des Umweltschutzes (Immission) betroffen. Vor allem bei der Planung neuer Wohngebiete erfordern die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, daß eine ausreichende Möglichkeit zur Deckung des Bedarfs an Konsumgütern eingeräumt wird ⁴⁾. Daß mit der damit zusammenhängenden Zulassung der verschiedenen Agglomerationsformen des Handels zugleich Belange des Verkehrs tangiert werden, ist eine dabei ebenfalls zu berücksichtigende Tatsache.

1) Aus diesem Grunde ist die von Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 179 vertretene Auffassung, "unsystematisches Hin- und Herspringen" bei der Begründung von Bauleitplänen mache diese rechtswidrig, nicht haltbar. Ebenso Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 258.

2) Schlez BBauG § 1 Rdnr 29; vgl. Schrödter BBauG § 1 Rdnr 22.

3) BVerwG, Urt. v. 1.11.1974 - IV C 38.71 -, in: BVerwGE 47, 148 ff = BauR 1975,35 = BRS 28 Nr 6 = DÜV 1975,101 = DVBl 1975,492 = NJW 1975,841. Unter die Verkehrsbelange wird dieser Gesichtspunkt eingeordnet von Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 1 Rdz 18.

4) Vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 8.9.1966 - I OVG A 341.65 -, in: DVBl 1967,393.

Dieses Ineinandergreifen der unterschiedlichen Merkmale macht eine wertende Entscheidung der planenden Gemeinde notwendig. Ihre gesetzliche Ausgestaltung findet sich für die Bauleitplanung in § 1 Abs. 7 BBauG.

3.1.2

Das Abwägungsgebot gem. § 1 Abs. 7 BBauG

Gemäß § 1 Abs. 7 BBauG sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

Die Norm beinhaltet damit das die städtebauliche Planung zentral bestimmende Abwägungsgebot, ein nicht nur spezialgesetzlich geregeltes, sondern aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 GG abgeleitetes Diktat ¹⁾. Seine Bedeutung wird nicht zuletzt dadurch deutlich, daß ein Verstoß gegen das Abwägungsgebot einer der häufigsten Unwirksamkeits- bzw. Nichtigkeitsgründe für Bebauungspläne ist ²⁾. Damit im Zusammenhang steht die Frage nach dem Umfang der gerichtlichen Kompetenz zur Überprüfung einer planerischen Entscheidung, wie sie z.B. die Ausweisung von Baugebieten für Einkaufszentren und Verbrauchermärkte darstellt. Nicht unerheblich für die planende Gemeinde ist unter diesem Gesichtspunkt auch, welche Interessen im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind.

3.1.2.1

Die öffentlichen Belange

Gegenstand der Abwägung sind zum einen die öffentlichen Belange.

Dieser Begriff umfaßt alle öffentlichen Interessen ³⁾, die

1) Vgl. Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 1 Bem VIII 1; Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 RdNr 302 f; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 1 Rdz 20; Schrödter BBauG § 1 RdNr 26; Badura Planungsermessen S. 179, 181; Korbmacher, in: DÖV 1978, 593; Schmidt-Aßmann Grundfragen S. 87 ff; Schmitt Glaeser/König, in: JA 1980, 418; Weyreuther, in: DÖV 1977, 419.

2) Schlez, in: BauR 1974, 289 ff; Wiedmann Planungsermessen S. 7 ff.

3) Zum Begriff des öffentlichen Interesses allgemein vgl. Häberle Interesse S. 32 ff; Martens Rechtsbegriff S. 169 ff.

sich innerhalb des Planbereiches auf die städtebaulichen Gestaltungsvorstellungen der Gemeinde auswirken ¹⁾. Einen Hinweis darauf, welche Belange dabei in Betracht kommen können, geben die in den §§ 1 Abs. 6, 35 Abs. 3 BBauG genannten Merkpunkte ²⁾.

3.1.2.2

Die privaten Belange

Die Abwägung bezieht sich zum anderen auch auf die privaten Belange.

Darunter sind die im Planbereich auftretenden Interessen zu verstehen, die sich aus dem Grundeigentum ³⁾ und dem daraus abgeleiteten Recht auf bauliche Nutzung ergeben. Über eine dingliche oder obligatorische Rechtsposition hinaus gehört dazu auch das Interesse an der Erhaltung oder Fortentwicklung von faktischen Gegebenheiten ⁴⁾, wie z.B. der Aufrechterhaltung einer bestimmten Verkehrs- oder Wohnlage ⁵⁾ in der Umgebung eines neu zu errichtenden Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes.

-
- 1) Vgl. Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 1 Bem VIII 5 b; Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 310; Schlez BBauG § 1 Rdnr 68; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 295; Fingerhut Gemeindennachbarklage S. 39; Hoppe, in: FS-Scupin S. 138; Zuck B-Plan S. 110.
 - 2) Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 311 f; Schlez BBauG § 1 Rdnr 68; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 1 Rdz 22; Weyreuther Außenbereich S. 324 ff.
 - 3) Schulte, in: DVBl 1979, 135; Zuck B-Plan S. 110; vgl. Fingerhut Gemeindennachbarklage S. 43.
 - 4) So Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 313 f; Neuffer BBauG S. 44; Schlez BBauG § 1 Rdnr 68; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 296; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 8.11.1972 - II 906,70 -, in: BauR 1973, 173 ff; BVerwG, Urt. v. 14.2.1975 - IV C 21.74 -, in: NJW 1975, 1376. A.A. Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 1 Bem VIII 5 a; Reißig Bauleitplanung S. 121. Vgl. Schrödter BBauG § 1 Rdnr 26.
 - 5) Hoppe, in: FS-Scupin S. 138; vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 12.11.1968 - II 703.67 -, in: BRS 20 Nr. 4.

3.1.2.3

Differenzierte Abwägung

§ 1 Abs. 7 BBauG fordert eine differenzierte Abwägung ¹⁾. Öffentliche und private Belange sind jeweils untereinander sowie gegeneinander abzuwägen. Divergierende Interessen, seien sie privater oder öffentlicher Natur, besitzen dabei a priori den gleichen Stellenwert. Keiner der kollidierenden Belange genießt innerhalb seiner Gruppe oder im Verhältnis zur anderen Gruppe aus sich heraus automatisch einen Vorrang ²⁾.

3.1.2.4

Gerechte Abwägung

Das Postulat der gerechten Abwägung meint eine "Abwägung nach den Maßstäben des sozialrechtsstaatlichen Verwaltungsrechts" ³⁾. Sachbezogene, d.h. an den planungsrechtlichen Aussagen und Merkpunkten orientierte Gründe, sollen das Bauleitplanverfahren beherrschen ⁴⁾. Zur Präzisierung sind - mit unterschiedlicher Abgrenzung - eine Reihe von Grundsätzen und Geboten entwickelt worden ⁵⁾. Als Beispiele seien hier genannt: Grund-

1) Vgl. Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 326, wonach es sich dabei um einen Unterfall der gerechten Abwägung handelt.

2) Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 317,320 f; Gelzer BauplR Rdnr 41; Hoppe, in: DVBl 1964,165 ff; Reißig Bauleitplanung S. 121 f; BVerwG, Urt. v. 1.11.1974 - IV C 38.71 -, in: BVerwGE 47,148 = BauR 1975,35 = BRS 28 Nr 6 = DÖV 1975,101 = DVBl 1975,492; OVG Lüneburg, Urt. v. 13.12.1966 - I OVG A 147.64 -, in: EPlar I 2 b OVG Lüneburg 12.66/10. Auf die Neigung, öffentliche Belange infolge ihrer Herausstellung in § 1 Abs. 6 BBauG zu bevorzugen, wird nicht zu Unrecht hingewiesen von Dold, in: NJW 1976,1057.

3) Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 324. Vgl. Schlez BBauG § 1 Rdnr 63; Schrödter BBauG § 1 Rdnr 26; Hoppe, in: DVBl 1964,169; ders., in: BauR 1970,222.

4) Vgl. Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 1 Bem VIII 5 c; Rothe BBauG § 1 Anm 13; Beenken Bauleitpläne S. 268 ff.

5) Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 325 ff; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 301 ff; Hoppe, in: FS-Ernst S. 218 ff; ders., in: Jura 1979, 135 ff; Schmidt-Abmann, in: BauR 1978,107 f.

satz der Verhältnismäßigkeit ¹⁾, Gebot der Rücksichtnahme ²⁾, Gebot zielgerechter Abwägung, Gebot fachlich-optimaler Planung, Gebot möglicher Lastengleichheit, Gebot interkommunaler Abwägung ³⁾.

3.1.2.5

Vorgang und Ergebnis der Abwägung

Das Gebot der gerechten Abwägung bezieht sich sowohl auf den Abwägungsvorgang als auch auf das Produkt der Abwägung, das Abwägungsergebnis ⁴⁾ - vgl. § 155 b Abs. 2 Satz 2 BBauG. Es weist damit eine dynamische und eine statische Komponente auf ⁵⁾.

Der zeitliche Bezugspunkt für die Überprüfung des Abwägungsvorganges und -ergebnisses ist unterschiedlich. Bei der Kontrolle von B-Plänen ist hinsichtlich der Mängelfreiheit des

1) Zuck B-Plan S. 141; VGH. Bad.-Württ., Beschl. v. 3.5.1973 - II 12.73 -, in: EPlar I 2 b VGH Bad.-Württ. 5.73/6.

2) Battis, in: DVBl 1978,581; Hoppe, in: Jura 1979,136 ff; Zuck B-Plan S. 141 ff; BGH, Urt. v. 28.5.1976 - III ZR 137.74 -, in: DVBl 1976,776 f; BVerwG, Urt. v. 12.12.1975 - IV C 71.73 -, in: GewArch 1976,99.

3) Vgl. Fingerhut Gemeindenachbarklage S. 13 ff; ders., in: DVBl 1979,142; Hoppe, in: FS-Wolff S. 317 ff; Pappermann, in: Jus 1973,696 f; VG Düsseldorf, Beschl. v. 5.5.1977 - 9 L 454.77 - S. 17 f,21 f; VG Köln, Beschl. v. 12.9.1977 - 6 L 396.77 - S. 27.

4) Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 1 Bem VIII 2; Schlez BBauG § 1 Rdnr 55; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 1 Rdz 23; BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 - IV C 50.72 -, in: BVerwGE 45,312 ff = NJW 1975,70 = BauR 1974,311 = BayVBl 1974,705 = DVBl 1974,767 = BBauBl 1975,71; BVerwG, Urt. v. 1.11.1974 - IV C 38.71 -, in: BVerwGE 47,144 ff = BauR 1975,35 = BRS 28 Nr 6 = DÖV 1975,101 = DVBl 1975,492 ff; BVerwG, Urt. v. 14.2.1975 - IV C 21.74 -, in: BVerwGE 48,59 ff = BauR 1975,192 = DVBl 1975,713 = NJW 1975,1373; OVG Berlin, Urt. v. 8.5.1970 - II B 16.69 -, in: BauR 1970,219 ff.

5) Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 309.

Abwägungsvorganges auf die Beschlußfassung gem. § 10 BBauG abzustellen, § 155 b Abs. 2 Satz 1 BBauG. Bei der Prüfung der Haltbarkeit des Abwägungsergebnisses ist grundsätzlich auf die zum Zeitpunkt des gewollten Inkrafttretens des Planes (Bekanntmachung der Genehmigung gem. § 12 BBauG) gegebene Sach- und Rechtslage abzustellen¹⁾.

3.1.2.6

Der Begriff Abwägung im Sinne des § 1 Abs. 7 BBauG

Die Abwägung ist im Wesen der rechtsstaatlichen Planung begründet. Sie ist in vielfacher Weise zu definieren versucht worden²⁾.

Zusammenfassend kann man in Anlehnung an Weyreuther die Abwägung i.S.d. § 1 Abs. 7 BBauG als einen Prozeß bezeichnen, bei dem der Planungsträger auf einer Vielzahl von gesammelten bzw. ermittelten Informationen aufbauend, kollidierende und harmonisierende Belange permanent wertend zueinander in Beziehung setzt, um so zu einer planerischen Entscheidung zu gelangen.

Im Unterschied zu der bei der Beurteilung von Einzelvorhaben gem. §§ 34,35 BBauG relevanten nachvollziehenden Abwägung, die aufgrund gesetzlicher Vorgaben konstante Elemente aufweist, stellt die variable Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BBauG eine spezifisch planerische, eine gestaltende Abwägung dar³⁾. Wegen

1) Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 242; Gelzer BauplR Rdnr 42; Hoppe, in: FS-Scupin S. 123; Pagenkopf, in: BauR 1959,3; BVerwG, Urt. v. 29.9.1978 - IV C 30,76 -, in: BauR 1978,452 = NJW 1979,1516 = DVBl 1979,151 = BtGGW 1979,95. Keine Differenzierung findet sich bei Rothe BBauG § 1 Anm 14. Auf die Notwendigkeit eines einheitlichen zeitlichen Bezugspunktes wird hingewiesen in OVG Lüneburg, Urt. v. 31.1.1980 - 1 A 168,78 -, in: BauR 1980,246.

2) Vgl. Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 304; Weyreuther Außenbereich S. 18; ders., in: BauR 1977,297; ders., in: DÖV 1977,420 f m.w.N.; Fingerhut Gemeindenachbarklage S. 38; Korbmacher, in: DÖV 1978, 593; Schmitt Glässer/König, in: JA 1980,418.

3) Weyreuther Außenbereich S. 18 f,160; ders., in: BauR 1977, 297; ders., in: DÖV 1977,420. Vgl. Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 311.

ihres besonderen Charakters kann sie deshalb auch als kreative Abwägung bezeichnet werden.

3.1.2.7

Die Abwägung als Bestandteil einer mehrphasigen Planung

Die Abwägung i.S.d. § 1 Abs. 7 BBauG bildet den Kernbereich des eigentlichen Planungsprozesses, der sich in mehreren Stufen vollzieht ¹⁾ und bei dem im Hinblick auf § 1 Abs. 6 BBauG u.a. auch die Notwendigkeit von Gebietsausweisungen für Einzelhandelsprojekte zu berücksichtigen ist.

Der Ermittlungs- und Feststellungsphase sowie der Bewertungsphase folgt die Abwägungsphase. Diese Abwägung im engeren Sinne ²⁾ stellt die eigentliche planerische Entscheidung dar. Unter Beachtung des Planungszieles verlangt sie den wertenden Ausgleich unter den planbetroffenen Belangen.

Die Rechtsprechung ³⁾ bezeichnet die erste Planungsphase als 'Zusammenstellung des Abwägungsmaterials': Deren Elemente sind zum einen die abstrakt-begriffliche (tatbestandliche) Abgrenzung der abwägungserheblichen Gesichtspunkte und zum anderen der Subsumtionsvorgang, bei dem darüber entschieden wird, welche konkret vorliegenden Umstände von den Begriffen des § 1 Abs. 6 BBauG erfaßt werden. Die zweite Planungsphase besteht nach der Rechtsprechung in der 'Gewichtung des Abwägungsmaterials'.

Nach Weyreuther ist die begriffliche Unterscheidung von Gewichtung und Abwägung im engeren Sinne (dritte Planungsphase) bei naturalistischer Betrachtungsweise eine Leerformel, weil das

1) Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 285 ff; Gelzer BauplR Rdnr 42; Wiedmann Planungsermessen S. 135 f; Zuck B-Plan S. 108 f; Gassner, in: DVBl 1981, 5 f.

2) Vgl. Hoppe, in: BauR 1970, 167; Reißig Bauleitplanung S. 133 f.

3) BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 - IV C 50.72 -, in: BVerwGE 45, 322 ff = NJW 1975, 70; OVG Berlin, Urt. v. 8.5.1970 - II B 16.69 -, in: BRS 23 Nr 1; vgl. Hoppe, in: FS-BVerwG S. 303; ders., in: DVBl 1977, 138 m.w.N.; BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 - IV C 50.72 -, in: BRS 28 Nr 4.

Abwägen vom Gewichteten "gleichsam aufgesogen" werde ¹⁾.

3.1.2.8

Die Überprüfbarkeit der Planung

Die kreative Abwägung i.S.d. § 1 Abs. 7 BBauG unterliegt als ein Planungselement der Überprüfung. In bezug auf das Produkt der Planung, nämlich F-Plan bzw. B-Plan, übt die höhere Verwaltungsbehörde eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle aus - § 6 Abs. 2, § 11 Satz 2 i.V.m. § 6 Abs. 2 BBauG ²⁾. Die auf den gleichen Gegenstand bezogene Rechtskontrolle der Verwaltungsgerichte, die sich in erster Linie an der notwendigen Planbegründung orientiert, unterscheidet sich im Grundsatz davon nicht ³⁾. Hinsichtlich des Prüfungsumfanges sind Unterschiede im Hinblick auf § 155 b Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 155 c BBauG aber nicht ausgeschlossen ⁴⁾.

3.1.2.8.1

Die Kontrolldichte in bezug auf die erste Planungsphase

Die Bauleitplanung einer Gemeinde wird daher entscheidend von der gerichtlichen Überprüfung ihrer Planungstätigkeit mitbestimmt. Während die Kontrolldichte bei der zweiten und dritten Planungsphase einschränkend auf verwaltungsermessensähnliche

1) Weyreuther, in: BauR 1977,299 f; vgl. Hoppe, in: FS-Scupin S. 136. In der Praxis hat die Aufteilung zu erheblichen Schwierigkeiten geführt - BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 - IV C 50.72 -, in: BVerwGE 45,324 = NJW 1975,70; Papier, in: NJW 1977,1715; Wegener, in: B1GBW 1979,107; Weyreuther, in: BauR 1977,302.

2) So Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 425,435; Wegener, in: B1GBW 1979,105. A.A. Beenken Bauleitpläne S. 121,131; Schmidt-Abmann Grundfragen S. 160 ff.

3) Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 425; Pagenkopf, in: BauR 1979,10. Vgl. Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 74 c ff; Dolde, in: NJW 1980,1657; Grave, in: BauR 1980,199 ff. Berücksichtigt ist hier ausschließlich die Sachkontrolle, nicht aber die Verfahrenskontrolle.

4) Vgl. Gelzer BauplR Rdnr 448 v; Geimer, in: B1GBW 1979,223.

Prinzipien (vgl. § 114 VwGO) reduziert ist ¹⁾, bestehen hinsichtlich der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials (erste Planungsphase) erhebliche Differenzen darüber, wo die Grenzen der Prüfungskompetenz verlaufen ²⁾, wobei in diesem Zusammenhang auch auf § 155 b Abs. 2 BBauG hinzuweisen ist.

Im Hinblick auf die Regelungen in § 1 Abs. 6 BBauG wird die Ermittlungs- und Feststellungsphase einerseits als Rechtsanwendung angesehen mit der Folge, daß sowohl Interpretation als auch Subsumtion quasi einer vollen gerichtlichen Nachprüfung

1) Zur typisierten Abwägungsfehlerlehre vgl. Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 1 Bem VIII 2; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 1 Rdz 23; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 288 ff; Gelzer BauplR Rdnr 43 ff; Hoppe Rechtsschutz Rdnr 180 ff; ders., in: BauR 1970,17; ders., in: FS-BVerwG S. 303; Pohl BauplR S. 18 ff; Schmitt Glaeser/König, in: JA 1980,418; Weyreuther, in: BauR 1977,300 f; Zuck B-Plan S. 105 ff,140. Ein prägnanter Fall des Abwägungsdefizits ist die planbestimmende und selbstbindende Vorabentscheidung einer Gemeinde - vgl. BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 - IV C 50.72 -, in: BVerwGE 45,316 ff; OVG Berlin, Urt. v. 2.5.1977 - II B 2.77 -, in: NJW 1977,2286 f; BGH, Urt.v. 22.11.1979 - III ZR 186.77 -, in: DB 1980,396 ff; Dolde, in: NJW 1980,1658; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 290; Gelzer BauplR Rdnr 46 ff. Zur Möglichkeit der Heilung dieses Mangels vgl. BGH, Urt. v. 28.5.1976 - III ZR 137.74 -, in: BRS 30 Nr 5 = BBauBl 1977,354 = DVBl 1976,776 = NJW 1976,1745; Gehrman, in: Stadtbauwelt 1976,272 ff; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 21.12.1976 - III 415.76 -, in: BRS 30 Nr 24 = BauR 1977,184 ff = NJW 1977,1465 ff. Zur Zusage einer Gemeinde, innerhalb einer bestimmten Frist einen B-Plan aufzustellen, vgl. BGH, Urt. v. 22.11.1979 - III ZR 186.77 -, in: BauR 1980,327 ff = DVBl 1980,679 ff = JuS 1980,676 ff = NJW 1980,327 ff.

2) Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel § 1 Bem VIII 6 b; Catterposl, in: VerwArch 1980,140 ff; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 423 m.w.N.; Battis, in: DVBl 1978,580; Hoppe, in: FS-BVerwG S. 303 f; Korbmacher, in: DÖV 1978,592; Müller Umweltschutz S. 45; Gassner, in: DVBl 1981,5 f.

unterliegen ¹⁾.

Andererseits wird die Kompetenz zur Ausübung einer Vollkontrolle bei der Subsumtion negiert ²⁾. Die allen Planungsphasen immanente Abwägung müsse zu einer Verlagerung des Überprüfungsrahmens auf eine bloße Evidenzkontrolle hin führen ³⁾. Die Synopse der widerstreitenden Argumente ⁴⁾ beider Auffassungsrichtungen führt hinsichtlich der Bestimmung der Überprüfungsgrenzen bei der ersten Planungsphase zu folgenden Überlegungen:

Die Kontrolldichte gerichtlicher Überprüfung ist von der Bindungsintensität für die Verwaltung, diese wiederum von der inhaltlichen Ausgestaltung der sie verpflichtenden Rechtsnormen abhängig ⁵⁾. Ausgangspunkt einer Analyse hat daher die Struktur der Planungsnormen zu sein.

Die auf offenen und komplexen Sachverhalten basierende Planung ist durch die Interdependenz vielschichtiger Faktoren

-
- 1) BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 - IV C 105.66 -, in: BVerwGE 34, 308 = DVBl 1980,414; BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 - IV C 50.72 -, in: BVerwGE 45,314 ff = NJW 1975,70 = BauR 1974,311 = BayVBl 1974,705 = DVBl 1974,767 = BBauBl 1975,71; Neuffer BBauG S. 43; Pagenkopf, in: BauR 1979,8 f/14; Stelkens/Pagenkopf, in: DVBl 1977,670; Wegener, in: BlGBW 1979,107; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 3.5.1973 - II 12.73 -, in: EPlar I 2 b VGH Bad.-Württ. S.73/6. Vgl. Blümel, in: DVBl 1975,700; Dolde, in: NJW 1976,1056 f; Papier, in: DVBl 1975,461; Schröder, in: DÖV 1975,311; Weyreuther, in: BauR 1977,296.
 - 2) Badura Planungsermessen S. 174,178; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 261,285; Hoppe, in: DVBl 1964,646; ders., in: DVBl 1977,141; Meyn, in: JA 1980,328; Ossenbühl Gutachten B S. 160 = vgl. dazu Schrödter BBauG § 1 Rdnr 9 b; Redeker, in: DÖV 1975,309.
 - 3) Papier, in: DVBl 1975,466; Redeker, in: DÖV 1971,762; Ritter, in: DÖV 1976,808; Wiedmann Planungsermessen S. 135.
 - 4) Gelzer BauplR Rdnr 39; Pagenkopf, in: BauR 1979,1; Stelkens/Pagenkopf, in: DVBl 1977,668.
 - 5) Wolff/Bachof VwR I § 31 I a; Bettermann, in: AöR 96,559; Pagenkopf, in: BauR 1979,3; Weyreuther, in: BauR 1977,293 f.

determiniert. Der sich daraus ergebenden Sachgesetzlichkeit trägt das Gesetz durch die besondere Qualität des § 1 BBauG Rechnung. Während sonstige öffentlich-rechtliche Normen überwiegend einen Tatbestand enthalten, der im Erfüllungsfalle eine Rechtsfolge auslöst, es sich also um nach dem 'Wenn - Dann - Schema' aufgebaute Konditionalprogramme handelt, weisen Planungsrechtsnormen wie § 1 BBauG vorwiegend finale Komponenten auf. Sie setzen Ziele und bestimmen die Mittel, mit denen diese Ziele erreicht werden können ('Zweck-Mittel-Schema'). Als final strukturierte Normen eröffnen sie infolge ihrer nicht so starken Bindungswirkung damit eine Entscheidungsvielfalt, die den konditional programmierten Regelungen nicht in dem Maße eigen ist ¹⁾.

An dieser Feststellung ändert sich auch nichts, wenn man mit der überwiegenden Auffassung die in § 1 Abs. 6 und 7 BBauG genannten Merkmale als unbestimmte Rechtsbegriffe auffaßt. Denn die Subsumtion der festgestellten Tatsachen unter diese Begriffe läßt sich nicht zwangsläufig nur auf eine Richtig - Falsch - Alternative reduzieren ²⁾, wie es überhaupt bei einer sachgerechten Planung, insbesondere wenn man die Prioritätensetzung etwa Nutzwertanalysen und die Wertung der Belange Nutzen - Kosten - Analysen unterwirft, die einzig richtige Lösung wohl kaum geben dürfte ³⁾.

1) Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 305; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 243 f; Fingerhut Kontrollldichte S. 9 ff; Hoppe, in: DVBl 1974,643 f; ders., in: FS-BVerwG S. 300 f; ders., in: Jura 1979,134; Meyn, in: JA 1980,328; Oberndorfer, in: Die Verwaltung 1972,262 ff; Ossenbühl Gutachten B S. 184 f; Schmitt Glaeser/König, in: JA 1980,325.

2) Vgl. Bachof, in: JZ 1965,99/102; Bullinger, in: NJW 1974, 771; Jarosch, in: DÖV 1974,124 f; Schmidt, in: NJW 1975, 1755; Schmidt-Salzer Beurteilungsspielraum S. 11 f; Wiedmann Planungsermessen S. 69. A.A. Heinze BBauG Vorb. 3 Anm 7.

3) Vgl. Meyn, in: JA 1980,329 f; Schmidt, in: NJW 1975,1756; Schmidt-Abmann, in: VVDStRL 34,259; Wegener, in: BtGBW 1979, 105 f/108. Bzgl. kommunaler Neugliederung vgl. Hoppe Neugliederung S. 137 ff.

So löst z.B. die Anwiedlung eines Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes die Notwendigkeit der Registrierung eines derart umfangreichen Konglomerats von Daten und Fakten aus, daß die praktische Planbarkeit und Durchführbarkeit eines solchen Objektes nur zu erreichen ist, wenn der schematisch-mechanischen Subsumtion eine zielgerichtete Selektion und Reduktion relevanter Informationen vorgeschaltet wird ¹⁾. Diese Problematik dahingehend entschärfen zu wollen, im Hinblick auf § 155 b Abs. 2 Satz 2 BBauG nur gewichtige oder offensichtliche Belange als entscheidungserheblich anzusehen ²⁾, wird der Planungsrealität nicht gerecht. Denn bereits innerhalb z.B. des Belanges der Wirtschaft können planzielausgerichtete Konflikte auftreten, zu deren Auflösung es eines ordnenden und gewichtenden Auswahlprozesses bedarf ³⁾. Bezogen auf die Kontrolldichte hat das Bundesverwaltungsgericht die apodiktische Feststellung getroffen, die planende Gemeinde besitze keine bevorzugswürdige Sachkunde im Hinblick darauf, was zu den Bedürfnissen der Wirtschaft gehöre und welche bestimmte Planung ihren Bedürfnissen diene ⁴⁾. Dem ist nicht ohne Berechtigung mit dem Argument begegnet worden, der hohe Abstraktionsgrad der Planziele des § 1 Abs. 6 BBauG bewirke eine Kompetenzentscheidung zugunsten der größeren demokratischen Legitimation der Gemeinde ⁵⁾.

1) Hoppe, in: DVBl 1977,139; ders., in: FS-BVerwG S. 305.

2) Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 1 Rdz 25; Weyreuther, in: BauR 1977,306.

3) Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 256; Papier, in: DVBl 1975,462; ders., in: NJW 1977,1716; Schmidt-Aßmann, in: VVDStRL 34,225 ff.

4) BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 - IV C 105.66 -, in: BVerwGE 34, 308 = DVBl 1970,414. Zum Problem der Sachnähe vgl. Bullinger, in: NJW 1974,771; Hoppe, in: FS-Scupin S. 130 f; Mayn, in: JA 1980,330 f; Redeker, in: DÖV 1971,759; Schmidt-Salzer Beurteilungsspielraum S. 60 ff; Wiedmann Planungsermessens S. 95 ff.

5) Battis, in: DVBl 1978,580; Beenken Bauleitpläne S. 197; Blümel, in: DVBl 1975,696 ff; Friauf BesVwR S. 455; Jarosch, in: DÖV 1974,126; Ossenbühl Gutachten B S. 186; ders., in: DVBl 1974,313; Papier, in: DVBl 1975,463; ders., in: NJW 1977,1716; Redeker, in: DÖV 1971,758; Schmidt-Eichstaedt, in: AöR 98,173 ff; Werner, in: DVBl 1957,226; Wiedmann Planungsermessens S. 90 ff,132.

Für den Verlauf der Kontrollgrenzen im Bereich der ersten Planungsphase ist auch die Tatsache nicht unerheblich, daß die von § 1 Abs. 6 und 7 BBauG beeinflusste Planung mit einem hohen Anteil intuitiver, kognitiver und prognostischer Elemente behaftet ist ¹⁾. Nicht zuletzt fließen in die Planung Vorgaben ein, die nicht ohne weiteres justiziabel sind ²⁾. Dazu zählen z.B. die in bezug auf die Ansiedlung von EKZ und VBM nicht seltenen politischen Vorgaben ³⁾. Ein besonderer Aspekt ergibt sich aus der Affinität von § 1 Abs. 6 und 7 BBauG. Beide Absätze bilden quasi einen Mischtatbestand ⁴⁾, bei dem die Wechselbezüglichkeit der Merkmale die unbestimmten Rechtsbegriffe einerseits und die kreative Abwägung andererseits zu einem einheitlichen Vorgang im Rahmen der fallspezifischen Subsumtion verbindet. Dadurch wird bewirkt, daß die Subsumtion unter die Belange des Absatz 6 nicht als etwas Absolutes angesehen werden kann; vielmehr erfährt bereits die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials (erste Planungsphase) durch die kreative Abwägung nach Absatz 7 eine Relativierung.

3.1.2.8.2

Die rechtliche Einordnung der Kontrolldichte

Erkennt man aufgrund von rechtstheoretischen und praktischen Überlegungen die Notwendigkeit an, die gerichtliche Kontrolle

-
- 1) Badura Planungsermessen S. 164; ders., in: Jura 1980, 616; Cattepoel, in: VerwArch 1980, 150 ff; Dolde, in: NJW 1980, 1658; Hoppe, in: DVBl 1977, 143; ders., in: FS-BVerwG S. 306 ff; Meyn, in: JA 1980, 331; Ossenbühl Gutachten B S. 185; Schmidt, in: NJW 1978, 1770; Schmitt Glaeser/König, in: JA 1980, 324 f.
 - 2) Cattepoel, in: VerwArch 1980, 146; Redeker, in: DÖV 1971, 761; Schmidt, in: NJW 1975, 1758; Wegener, in: BtGBW 1979, 107; Wiedmann Planungsermessen S. 135; OVG Lüneburg, Urt. v. 13.12.1966 - I OVG A 147, 64 -, in: EPlAR I 2 b OVG Lüneburg 12.66/5.
 - 3) Vgl. Grewe, in: Heineberg MGA 5 S. 104 f.
 - 4) Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 1 Rdz 17; Papier, in: NJW 1977, 1714; Wegener, in: BtGBW 1979, 107.

auch im Bereich der ersten Planungsphase zu beschränken ¹⁾ und berücksichtigt man, daß bereits der Subsumtionsvorgang Elemente des Wertens und Bewertens enthält ²⁾, so muß der planenden Gemeinde in Anbetracht der planerischen Normzwecksetzung auch in dieser Phase eine kontrollfreie Bewertungsspanne eingeräumt werden ³⁾. Die sich daraus ergebenden erweiterten Gestaltungs-

-
- 1) Bzgl. der materiellrechtlichen Auffassungsunterschiede vgl. Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 1 Bem VIII 6 b; Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 305; Bachof, in: JZ 1955,100; Badura Planungsermessen S. 175; Dolde, in: NJW 1976,1057; Hoppe, in: BauR 1970,16; ders., in: DVBl 1974,624 ff; ders., in: FS-BVerwG S. 306,310 ff; Ossenbühl Gutachten B S. 188 ff; Papier, in: DVBl 1975,466; Schmidt, in: NJW 1975,1753; Schmidt-Abmann, in: VVDStRL 34,258; Scholz, in: VVDStRL 34,174 f/183 f; Schröder, in: DÖV 1975,309 f. Zur verfassungsrechtlichen Prüfung vgl. VGH NW, Urt. v. 4.8.1972 - 9.71 -, in: OVG 28,291 ff; Stüer, in: DVBl 1977,3. Zur Terminologie vgl. Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 306; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 299; Schrödter BBauG § 34 Rdnr 12; BVerwG, Urt. v. 14.2.1975 - IV C 21,74 -, in: BVerwGE 48,56 ff = BauR 1975,192 = DVBl 1975, 713 = NJW 1975,1373 ff; Badura Planungsermessen S. 171 ff; ders., in: Jura 1980,616; Beenken Bauleitpläne S. 204 ff,242 ff; David, in: FS-Ernst S. 77; Dolde, in: NJW 1976,1056; Gelzer, in: BauR 1975,146; Hoppe, in: DVBl 1974,641 ff; ders., in: DVBl 1977,136 ff; Koch Unbest. Rechtsbegriffe S. 176; Meyn, in: JA 1980,328 f; Ossenbühl Gutachten B S. 183 ff; Schmidt, in: NJW 1975,1753/1758; Schmidt-Abmann, in: NJW 1976, 1915; ders., in: BauR 1978,106; ders., in: VVDStRL 34,251/254; Schmitt Glaeser/König, in: JA 1980,417; Wiedmann Planungsermessen S. 41 ff,67. Nach Weyreuther, in: BauR 1977,303 soll eine terminologische Gleichsetzung von Abwägung und Verwaltungsermessen vermieden werden.
- 2) Hoppe, in: DVBl 1977,143; Papier, in: NJW 1977,1716.
- 3) Es werden dabei unterschiedliche Begriffe verwendet. Fingerhut, in: DVBl 1979,146: Interpretationsbefugnis. Meyn, in: JA 1980,328: Anwendungsfreiraum. Ossenbühl Gutachten B S. 188; ders., in: DVBl 1974,313; Badura Planungsermessen S. 174: Ermessensdirektiva. Schmidt, in: NJW 1975,1756: Prognosespielraum. Schmidt-Abmann Grundfragen S. 86: Gestaltungsermächtigung. Schmidt-Eichstaedt, in: AÖR 98,173: Einschätzungsrecht. Wiedmann Planungsermessen S. 102 ff,111: Wertungsspielraum. Vgl. auch Bachof, in: JZ 1955,97; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 242; Hoppe, in: FS-BVerwG S. 296; Pagenkopf, in: BauR 1979,10; Pappermann/Gubelt Fälle S. 21; Wolff/Bachof VwR I § 31 c. A.A. Heinze BBauG § 1 Anm 41.

möglichkeiten sollten über die Bauleitplanung zu einer bedarfsgerechten Einordnung von EKZ und VBM in die kommunale Wirtschaftsstruktur führen. Diese Zuerkennung eines Bewertungsspektrums vermindert zwar die Kontrolldichte, führt aber nicht zu einer Beeinträchtigung des effektiven Rechtsschutzes - Art. 19 Abs. 4 GG. Die kreative Abwägung und auch die Planung insgesamt bleiben normativ gebunden ¹⁾.

Die auf die planungsrechtliche Beurteilung von EKZ und VBM einwirkenden gesetzlichen Regelungen beschränken sich aber nicht nur auf allgemeine Aussagen im Bundesbaugesetz. Vielmehr enthält die Baunutzungsverordnung besonders in bezug auf die Art der baulichen Nutzung weitergehende konkretere Vorgaben.

3.2

Die bauplanungsrechtliche Beurteilung von Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt nach der Art der baulichen Nutzung

Auf die Zulässigkeit von EKZ und VBM speziell im Hinblick auf die Art der baulichen Nutzung haben die §§ 11,15 BauNVO 77 nicht nur im Bauleitplanverfahren, sondern auch bei Einzelentscheidungen gem. §§ 30,34 BBauG grundlegenden Einfluß.

Während für die sonstigen Sondergebiete nach § 11 BauNVO 77 die Zweckbestimmung und die Art der Nutzung in F-Plänen dargestellt und in B-Plänen festgesetzt sein müssen (§ 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO 77), gelten die Voraussetzungen des § 15 BauNVO 77 allgemein ²⁾.

Die §§ 11,15 BauNVO 77 sind der Beurteilungsmaßstab für die Frage, ob es sich um ein EKZ oder einen VBM handelt und unter welchen Voraussetzungen diese Betriebsformen in den einzelnen Baugebieten zulässig sind.

3.2.1

Sonstige Sondergebiete gem. § 11 BauNVO 77

Die Notwendigkeit zu einer tiefgreifenden Novellierung des § 11 BauNVO 68 ist trotz der aufgetretenen Schwierigkeiten bei

1) Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 242; ders., in: FS-Scupin S. 123; Pagenkopf, in: BauR 1979,3; vgl. BVerfG, Beschl. v. 5.2.1963 - 2 BvR 21.60 -, in: BVerfGE 15,275/282.

2) Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 1; Förster BauNVO § 11 Bem 3 a.

der rechtlichen Behandlung von großen Handelsbetrieben vor allem deshalb in Frage gestellt worden, weil die Gemeinden das vorhandene planungsrechtliche Instrumentarium nicht immer in vollem Umfang ausgeschöpft und angewendet haben ¹⁾.

Neben anderen Gründen waren vor allem folgende Aspekte für die Neufassung des § 11 BauNVO 77 von Bedeutung: Das in § 11 Abs. 3 BauNVO 68 enthaltene Kriterium der 'übergemeindlichen Versorgung' hat sich in der Praxis als ungeeignet erwiesen ²⁾. Zum einen wurde es - anstatt es auf die kommunalen Grenzen zu beziehen - im Sinne von 'überörtlich' interpretiert ³⁾, zum anderen traten erhebliche Probleme auf, die Übergemeindlichkeit des Vorhabens konkret nachzuweisen ⁴⁾; dies galt vor allem nach der kommunalen Neugliederung ⁵⁾.

Im Laufe der Zeit sind neben EKZ und VBM andere Erscheinungsformen des Handels getreten, wie z.B. SB-Warenhäuser und Gemeinschaftswarenhäuser. Diesen Strukturveränderungen mußte ebenfalls Rechnung getragen werden ⁶⁾. Die Agglomerationsformen des Handels haben sich auch als mitentscheidend für eine Veränderung der sich z.B. im Käuferverhalten ausdrückenden sozioökonomischen Verhältnisse erwiesen. Sie können dadurch nicht

1) Fieseler, in: IzR 9/1976, 478 f; Komp1B1 1976, 1033. Vgl. Crone-Erdmann, in: GewArch 1976, 260.

2) So Destreicher Bauplanungsrecht I-BauNVO § 11 Nr 3 a; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 13; Möller, in: Komp1B1 1977, 508; Söfker, in: BlGBW 1977, 228; Thomas Sonderdruck Textil-Wirtschaft S. 1; Conzen/Bonenkamp Arbeitsbericht S. 29; BAG Empfehlungen 1976 S. 8; der städtetag 1976, 634. A.A. Gehrman, in: GewArch 1976, 156.

3) VG Köln, Urt. v. 23.7.1976 - 6K 668, 76 - S. 10.

4) Gehrman, in: GewArch 1977, 357.

5) Crone-Erdmann, in: GewArch 1976, 259; Müller, in: Komp1B1 1977, 508; Neuhausen, in: NJW 1978, 195; Scheel, in: Die Bauverwaltung 5/1976, 185; Komp1B1 1976, 1033.

6) Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 11 Rdnr 12; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 14; Destreicher Bauplanungsrecht I - BauNVO § 11 Nr 3 c; Hotzan, in: IzR 9/1976, 465; Neuhausen, in: NJW 1978, 195; vgl. das rathaus 1977, 435.

nur Einfluß auf das innergemeindliche Gefüge ausüben ¹⁾, sondern auch die städtebauliche Entwicklung und Ordnung benachbarter Gemeinden tangieren ²⁾, was durch eine Reihe von Gerichtsurteilen dokumentiert wird ³⁾.

3.2.1.1

Der Anwendungsbereich der Norm, § 11 Abs. 1 BauNVO 77

Die Ausweisung eines sonstigen Sondergebietes in den Bauleitplänen ist gem. § 11 Abs. 1 BauNVO 77 dann geboten, wenn das beabsichtigte Gebiet sich von den Baugebieten nach den §§ 2-10 BauNVO 77 wesentlich unterscheidet. Die Unterscheidbarkeit kann sich aus der Zweckbestimmung bzw. Funktion des Gebietes und der baulich-technischen Gestaltung bzw. organisatorischen Zusammenfassung der Anlagen ergeben ⁴⁾. Erforderlich ist, daß ein Festsetzungsgehalt gewollt ist, der sich keinem der Gebietstypen des § 2 ff BauNVO 77 zuordnen läßt ⁵⁾. § 11 Abs. 2 Satz 2 BauNVO 77 geht davon aus, daß sich u.a. auch Gebiete für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe von den übrigen Baugebieten wesentlich unterscheiden ⁶⁾.

3.2.1.2

Die Zulässigkeitsvoraussetzungen gem. § 11 Abs. 3 BauNVO

Erfüllen gewisse Betriebsformen des Handels bestimmte Voraussetzungen, so sind sie nur in Kerngebieten oder für sie festgesetzten SO-Gebieten zulässig, § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO 77. Dieses ist sowohl für die an § 1 BBauG zu messende Ausweisung von Ge-

1) BR-Drucks. 261/77 S. 35; Greipl, in: IZr 9/1976, 453 ff; Möller, in: KompBl 1977, 508; Neuhausen, in: NJW 1978, 195; Rüppel, in: KompBl 1977, 410.

2) Gehrman, in: GewArch 1977, 357; KompBl 1977, 819 f.

3) Nachweise bei Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 33 f; Gelzer BauplR Rdnr 754 FN 131.

4) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 1,6; Gehrman, in: Stadtbauwelt 1976, 274; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 3.5.1973 - II 12.73 -, in: EPlar I 2 b VGH Bad.-Württ. S.73/5.

5) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 4; BVerwG, Urt. v. 29.9.1978 - IV C 30.76 -, in: NJW 1979, 1516 = DVBl 1979, 151 = BauR 1978, 452 = BtGBW 1979, 95.

6) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 6; Förster BauNVO § 11 Bem 2.

bieten als auch für das Einzelgenehmigungsverfahren von Bedeutung. Bei der Festsetzung als Kerngebiet kann gegebenenfalls eine Einschränkung der Nutzung gem. § 1 Abs. 5, 9 BauNVO 77 erfolgen ¹⁾, was u.U. zum Ausschluß bestimmter Betriebsformen führt. Die Ausweisung eines undifferenzierten Kerngebietes anstelle eines erforderlichen Sondergebietes kommt nicht in Betracht ²⁾.

§ 11 Abs. 3 BauNVO 77 stellt eine qualifizierte Konkretisierung der in Abs. 2 Satz 2 nicht abschließend aufgeführten Beispiele dar ³⁾.

3.2.1.2.1 Die Betriebsformen im Sinne des § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO 77

Ungeachtet der Bezeichnungsvielfalt bei Handelsbetrieben bedingt die planungsrechtliche Gleichbehandlung verschiedener Betriebsformen eine übergreifende Begriffsbildung in § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO 77 ⁴⁾.

3.2.1.2.1.1 Einkaufszentrum gem. Ziffer 1

Ebenso wie in § 11 Abs. 3 BauNVO 68 ist - nunmehr allerdings als einzige Erscheinungsform - das EKZ ausdrücklich in Ziff 1 aufgeführt. Zu seiner Charakterisierung ist auch hier die ab-satzwirtschaftliche Umschreibung heranzuziehen ⁵⁾.

3.2.1.2.1.2 Einzelhandelsbetriebe gem. Ziffer 2

Ziffer 2 stellt allgemein auf Einzelhandelsbetriebe ab. Unter diesen funktionell zu interpretierenden Sammelbegriff (vgl. § 6 a Abs. 1 UWG) fallen z.B. Kauf- und Warenhäuser, Verbrau-

1) Walper BauNVO S. 91.

2) NW-Erlaß Ziff 3.2 MBl.NW. 1977 S. 1563.

3) Vgl. Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 1. Zur Kritik an § 11 Abs. 3 BauNVO 77 vgl. Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 16 f; Förster BauNVO § 11 Bem 1.

4) Vgl. Hotzan, in: IzR 9/1976, 462/465; Rothe, in: DVBl 1977, 887.

5) Vgl. Ausführungen zu Ziff 2.1.1. A.A. Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 18, wonach es für die planungsrechtliche Beurteilung nicht auf die aus dem Wirtschaftsbereich stammenden Merkmale ankommt.

chermärkte und SB-Warenhäuser, Discountgeschäfte sowie Supermärkte ¹⁾.

3.2.1.2.1.3 Sonstige Handelsbetriebe gem. Ziffer 3

Ziffer 3 betrifft Handelsbetriebe, die im Hinblick auf den Verkauf an letzte Verbraucher mit den Einzelhandelsbetrieben in Ziff 2 vergleichbar sind.

3.2.1.2.1.3.1 Abgrenzung Großhandel - Einzelhandel

Die in Ziff 3 verwendete Formulierung, die sich an § 6 a Abs. 2 UWG anlehnt, deutet auf den Unterschied von Groß- und Einzelhandel hin ²⁾. Während die begriffliche Abgrenzung leicht zu vollziehen ist, fällt die tatsächliche Einordnung der Handelsbetriebe unter eine der beiden Kategorien vielfach um so schwerer. Denn es gibt Gewerbetreibende, die ihren Warenbedarf zum Teil in Verbrauchermärkten decken; manche Zweige des Einzelhandels setzen Waren in großem Umfang nicht an End- und Letztverbraucher, sondern an Wiederverkäufer oder gewerbliche Verwender ab ³⁾. Hinzu kommt, daß auch Gewerbetreibende als Letztverbraucher anzusehen sind, wenn sie ohne Umsatzwillen betriebsfremde Waren nur für den privaten Eigenbedarf beziehen. Im Hinblick auf § 6 a UWG wird im letzten Falle davon ausgegangen, daß, je nach den Umständen des Einzelfalles, eine unschädliche Toleranzgrenze von ca. 10 % des Umsatzes besteht ⁴⁾; dabei bleiben die für den Betrieb des Käufers bestimmten, aber tatsächlich für eigene Zwecke verwendeten Waren von vornherein außer Betracht ⁵⁾.

1) Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 11 Rdnr 20; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 19; Förster BauNVO § 5 Bem 4; Walper BauNVO S. 90; absatzwirtschaft 4/1977,33.

2) Vgl. Rothe, in: DVBl 1977,887; Ausführungen zu Ziff 2.2.2.

3) Gerlach VBM S. 26.

4) Holzapfl, in: GewArch 1975,15; Nordemann, in: BB 1980,71; Wilke, in: WRP 1977,69 ff.

5) Hefermehl, in: Baumbach/Hefermehl UWG § 6 a Rdnr 7,10,12 ff; BGH, Urt. v. 22.12.1965 - I b ZR 119,63 -, in: NJW 1966,829.

3.2.1.2.1.3.2 Mischformen des Groß- und Einzelhandels

Diese Beispiele machen deutlich, daß neben Einzelhandelsbetrieben auch Großhandelsbetriebe von 'Letztverbrauchern' in nicht unerheblichem Umfang frequentiert werden können und insofern eine Vergleichbarkeit der Betriebe in Ziff 2 und 3 besteht. Während der rein funktionelle Großhandel aber nicht unter Ziff 3 fällt ¹⁾, sollen von dem Begriff des sonstigen Handelsbetriebes gerade die Mischformen des Groß- und Einzelhandels erfaßt werden. Als solche sind z.B. die Cash and Carry-Betriebe, auch C und C-Märkte genannt ²⁾, anzusehen. Diese Distributionsform bietet nach dem Prinzip der Selbstbedienung ein breites Sortiment von Konsumgütern aller Art an, vor allem im Bereich der Nahrungs- und Genußmittel. Die Käufer stellen die Ware selbst zusammen und übernehmen auch deren Transport ³⁾. Unter Ziff 3 können auch andere Betriebe des SB-Großhandels sowie z.B. Möbel-Großmärkte fallen ⁴⁾.

3.2.1.2.1.4 Die Großflächigkeit

Von § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO 77 werden nur solche Betriebe erfaßt, die als großflächig bezeichnet werden können. Wann das anzunehmen ist, wird nicht einheitlich beurteilt. Auch wenn als Bezugsgröße die Verkaufsfläche ⁵⁾ bzw. die Geschäftsfläche ⁶⁾ herangezogen wird, so gilt kein einheitlicher Schwellenwert ⁷⁾. Die Entstehungsgeschichte der Norm und die

1) Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 11 Adnr 20; Neuhausen, in: NJW 1978, 195; BBauBl 1977, 381; BR-Drucks. 261/77 S. 36.

2) Bröll/Hannig, in: BayVBl 1979, 354; Gerstenberg, in: WRP 1976, 72; Goebel, in: IzR 9/1976, 475; Wilke, in: WRP 1977, 70; BAG Empfehlungen 1976 S. 10.

3) Nieschlag Katalog E IV Nr 5.

4) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 20; vgl. Förster BauNVO § 11 Bem 4 b.

5) Vgl. Ausführungen zu Ziff 2.3.2.

6) Zur Definition vgl. Nieschlag Katalog E IV Nr 46.

7) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 19: 1000 qm Verkaufsfläche; Förster BauNVO § 11 Bem 4 b: 1000 qm Geschäftsfläche (= 700 qm Verkaufsfläche).

Berücksichtigung der Geschoßfläche in § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO 77 ¹⁾ rechtfertigen es aber, die Großflächigkeit auf die Geschoßfläche zu beziehen. Dafür spricht nicht nur eine einheitliche Terminologie, sondern auch die Tatsache, daß in manchen Bereichen die Geschäfts- und Verkaufsfläche starken saisonalen Schwankungen unterworfen ist ²⁾. Die Höhe des Schwellenwertes läßt sich auch bei Verwendung der Geschoßfläche nicht eindeutig bestimmen. Will man den unterschiedlichen Gemeindeverhältnissen, der jeweiligen städtebaulichen Situation und den absatzwirtschaftlichen Entwicklungen Rechnung tragen ³⁾, so kann allgemein dann von einem großflächigen Betrieb gesprochen werden, wenn er sich von den ladenmäßig betriebenen Handelsformen (Läden, herkömmliche Einzelhandelsgeschäfte) nach Art und Umfang deutlich unterscheidet ⁴⁾. Dabei sind auch die Sortiments-tiefe und -breite zu berücksichtigen. Im Hinblick auf § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO 77 kann als Richtwert für die Großflächigkeit eine Geschoßfläche von 1500 qm gelten ⁵⁾. Unter den Begriff 'großflächig' in Ziff 2 und 3 können damit Verbrauchermärkte, SB-Warenhäuser, Kaufhäuser, Do-it-yourself Märkte, Hobby- und Möbelmärkte, Auto- und Gartencenter sowie Cash and Carry-Betriebe fallen ⁶⁾. Bei den Einkaufszentren in Ziff 1 wird die

1) Vgl. Ausführungen zu Ziff 3.2.1.2.4.2.

2) Nieschlag Katalog E IV Nr 46.

3) Vgl. Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht RdNr 421; Crone-Erdmann, in: GewArch 1975,320. A.A. Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 19, wonach das Interesse an einer einheitlichen Beurteilung der Berücksichtigung der Gemeindegröße entgegensteht.

4) Vgl. Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht RdNr 421.

5) So Bröll/Hannig, in: BayVBl 1979,354; NW-Erlaß Ziff 3.11 MBl.NW. 1977 S. 1562. Hotzan, in: IzR 9/1976,463 nimmt als Untergrenze 1000 qm Geschoßfläche an. A.A. Förster BauNVO § 11 Bem 4 b, wonach § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO 77 nicht heranzuziehen ist.

6) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 19; Walper BauNVO S. 90; Thomas, in: IzR 9/1976,425; NW-Erlaß Ziff 3.11 MBl.NW. 1977 S. 1562. Vgl. Mayr, in: Heineberg MGA 5 S. 35.

Großflächigkeit aufgrund ihrer betriebswirtschaftlichen Absatzkonzeption unterstellt ¹⁾, so daß es dort keiner ausdrücklichen Erwähnung des Merkmales bedurfte.

3.2.1.2.2 Die auf die Betriebsform bezogenen Kriterien des § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO 77

Betriebsformbezogene Kriterien des § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO 77 sind die in Ziff 2 genannten, nämlich Art, Lage oder Umfang. Nach ihnen beurteilt sich, ob der Betrieb Auswirkungen hervorrufen kann. § 11 Abs. 3 BauNVO 68 bezog sich noch auf Lage, Umfang und Zweckbestimmung. Wenn nunmehr statt der Zweckbestimmung die "Art" aufgenommen worden ist, so zeigt dies auch das enge Verhältnis beider Begriffe auf. Die Zweckbestimmung ergibt sich aus der Art des Betriebes, so daß dem Kriterium der "Art" die entscheidende Bedeutung zukommt. Die Lage bezieht sich auf den Standort des Betriebes, auf seine Einordnung in das städtebauliche Gefüge. Der Umfang betrifft sowohl die räumliche Ausdehnung unter Einschluß der Baumasse als auch das insoweit planungsrechtlich relevante Warenangebot ²⁾. Auch die Betriebsformen nach Ziff 3 müssen sich alternativ nach Art, Lage oder Umfang auswirken können ³⁾. Für die Einkaufszentren (Ziff 1) erübrigt sich diese Prüfung.

3.2.1.2.3 Die auf die Wirkung bezogenen Kriterien des § 11 Abs. 3 Satz 1 und 2 BauNVO 77

Sollen innerhalb der Gemeinden Großbetriebe des Handels angesiedelt werden, die sich nicht nur unwesentlich auf die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung auswirken können, so er-

1) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 421; Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 11 Rdnr 19.

2) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 423; vgl. Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Rn 21.

3) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 424; Förster BauNVO § 11 Bem 4 c; Destreicher Bauplanungsrecht I-BauNVO § 11 Nr 3 b.

fordert dies angesichts des § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO 77 entweder die Ausweisung von Kern- und sonstigen Sondergebieten oder eine entsprechende Berücksichtigung im Wege der Einzelentscheidung. Durch die Anknüpfung an raumordnerische bzw. landesplanerische sowie städtebauliche Kriterien wird nicht zuletzt die Wettbewerbsneutralität des Planungsrechts unterstrichen. Dieser Grundsatz ist nunmehr in weit höherem Maße verwirklicht worden als in § 11 Abs. 3 BauNVO 68.

§ 11 Abs. 3 Satz 1 und 2 BauNVO 77 machen aber auch deutlich, daß nicht so sehr die Betriebsform an sich, sondern deren räumliche und städtebauliche Wirkung in Relation zur Größe und Funktion der Gemeinde entscheidungserheblich ist ¹⁾.

3.2.1.2.3.1 Die Auswirkungen gem. § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO 77

Der in Satz 1 Ziff 2 enthaltene allgemeine Bezug auf die Ziele der Raumordnung und Landesplanung ²⁾ sowie die an § 1 Abs. 6 BBauG zu messende städtebauliche Entwicklung und Ordnung ³⁾ erfährt in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO 77 eine Konkretisierung. Es handelt sich dabei um eine beispielhafte ("insbesondere"), nicht abschließende Aufzählung möglicher Auswirkungen ⁴⁾. Eine differenzierte Zuordnung zu den beiden in Ziff 2 genannten Wirkungsbereichen erfolgt nicht, auch innerhalb der aufgeführten Gruppe der qualitativen Kriterien können sich Überschneidungen ergeben.

3.2.1.2.3.1.1 Die infrastrukturelle Ausstattung

Welche Faktoren zur infrastrukturellen Ausstattung innerhalb des Gemeindegebietes zu zählen sind, ist in § 9 a BBauG beispiel-

1) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 423; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 In 14; Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 17; NW-Erlaß Ziff 3.12 MBl.NW. 1977 S. 1563; BBauBl 1977,381.

2) Vgl. Ausführungen zu Ziff 3.3.2.1.2, 3.3.3.2.

3) Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 17; Bielenberg, in: BlGBW 1978,101; Neuhausen, in: NJW 1978,195.

4) Förster BauNVO § 11 Bem 4 c; Oestreicher Bauplanungsrecht I-BauNVO § 11 Nr 3 d; Schlez BauNVO § 11 Rdnr 12; Söfker, in: BlGBW 1977,228; BBauBl 1977,381. Zu weiteren Auswirkungen vgl. Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 55.

haft aufgezeigt ¹⁾. Berührungspunkte ergeben sich vor allem mit Fragen der Erschließung i.S.d. §§ 30,34,35 BBauG; der infrastrukturelle Ausstattungsrahmen ist jedoch weiter.

Die Neuansiedlung eines Großbetriebes des Handels muß nicht zwangsläufig kostenwirksame Infrastrukturmaßnahmen auslösen ²⁾. Denn es gehört zum Konzept vieler Betriebsformen, soweit wie möglich bereits bestehende infrastrukturelle Ausstattungen, wie z.B. Autobahnzufahrten, zu nutzen ³⁾.

3.2.1.2.3.1.2 Der Verkehr

Auswirkungen sowohl auf den fließenden als auch auf den ruhenden Verkehr können sich mit denjenigen auf die infrastrukturelle Ausstattung überschneiden, soweit es sich um Verkehrseinrichtungen handelt. Die auf motorisierte Kunden ausgerichtete Verkaufskonzeption vor allem bei Verbrauchermärkten kann zu erhöhtem Verkehrsaufkommen auch in Wohnstraßen führen, die Schaffung von Ampelanlagen sowie Grundstückszufahrten notwendig machen oder die Einrichtung neuer Straßenspuren erfordern ⁴⁾. Dabei muß ein vermehrtes Verkehrsaufkommen aus städteplanerischer Sicht aber nicht immer negativ beurteilt werden ⁵⁾. Ein EKZ oder VBM in peripherer Lage kann durchaus mit zu einer Umwandlung bzw. Entzerrung der Verkehrsströme und damit zu einer wünschenswerten Entflechtung der Stadtkerne oder Nebenzentren, zur Erhöhung der Urbanität insgesamt, beitragen ⁶⁾. Für den ruhenden Verkehr ist bedeutsam, daß EKZ und VBM parkflächenintensive Großbetriebe sind. So wird z.B. bei einem VBM allgemein je 10-20 qm Verkaufsfläche ein Kfz-Stellplatz in Ansatz gebracht

1) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 25.

2) der städtetag 1976,634.

3) Mayr, in: Heineberg MGA 5 S. 22,41; Grawe, in: Heineberg MGA 5, S. 104; Seifert Argumentationskatalog S. 23.

4) Grauvogel, in: Brügmann/Grauvogel BBauG § 11 Bem VII 6 m; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 25; Förster BauNVO § 11 Bem 4 c; Hedding Unternehmen S. 13; VG Düsseldorf, Beschl. v. 20.12.1976 - 9 L 2155.76 - S. 3.

5) So aber wohl Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 423. Vgl. Lange, in: RuR 1974,172; Rüppel, in: KompBl 1977,411.

6) Seifert, in: MVZ NW 4/1976,3; Wunsch, in: MVZ NW 4/1976,12 f. Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 57 f.

werden müssen ¹⁾; bei einem EKZ beträgt das Verhältnis ca. 1:1.

3.2.1.2.3.1.3 Der Naturhaushalt

Auswirkungen auf den Naturhaushalt, z.B. die Beeinträchtigung ökologischer Interessen im Hinblick auf die Naturgüter Boden und Wasser, dürften bei Einkaufszentren oder Verbrauchermärkten wohl nur in Extremfällen zu erwarten sein ²⁾.

3.2.1.2.3.1.4 Das Orts- und Landschaftsbild/Schädliche Umwelteinwirkungen

Fragen des Orts- und Landschaftsbildes bzw. der Verursachung schädlicher Umwelteinwirkungen sind im Rahmen des § 11 Abs. 3 BauNVO 77 ebenso zu beurteilen wie bei den §§ 34,35 BBauG ³⁾.

3.2.1.2.3.1.5 Versorgung der Bevölkerung/Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche

Die Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich der Betriebsformen und die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche innerhalb der Gemeinde oder in anderen Gemeinden sind Sachgesichtspunkte, die einen direkten Bezug zu Zielen der Raumordnung und Landesplanung aufweisen ⁴⁾.

3.2.1.2.3.2 Nicht nur unwesentliche Auswirkungen

Die Auswirkungen auf die Ziele der Raumordnung und Landesplanung oder die städtebauliche Entwicklung und Ordnung i.S.d. § 11 Abs. 3 Satz 1 und 2 BauNVO 77 müssen nicht nur unwesentlich sein.

Der Prüfungsmaßstab für das Vorliegen bestimmter Wirkungen ist durch diese Terminologie zwischen den beiden Begriffen 'unwe-

1) Hedding Unternehmen S. 11 f; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 18.12.1977 - 5 K 1651.75 - S. 8; Mayr, in: Heineberg MGA S. 22; vgl. Falk, a.a.O. S. 58.

2) Vgl. Seifert Argumentationskatalog S. 24; BR-Drucks. 261/77 S. 8; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 25; Förster BauNVO § 11 Bem 4 c.

3) Vgl. Ausführungen zu Ziff 4.4.2.4.2, 4.5.2.1.1.6.

4) Vgl. Ausführungen zu Ziff 3.3.4.1, 3.3.4.2.1.

sentlich' und 'wesentlich' anzusiedeln ¹⁾. Als unwesentlich werden solche Wirkungen eingestuft, die im Hinblick auf § 1 Abs. 4-7 BBauG ²⁾ bzw. § 1 Abs. 6 BBauG ³⁾ kein Planungsbedürfnis auslösen. Was exakt als 'nicht nur unwesentlich' angesehen werden kann, läßt sich nicht verallgemeinernd definieren, weil die Bewertung des Einzelvorhabens in der jeweiligen Gesamtsituation ⁴⁾ nach der Verkehrsauffassung zu unterschiedlichen Ergebnissen in den Gemeinden führen muß. Die gewählte Formulierung gestattet jedenfalls eine gewisse Gewichtigkeit bzw. Intensität der hinnehmbaren negativen Auswirkungen ⁵⁾.

3.2.1.2.3.3

Das Merkmal "können"

Durch das Merkmal "können" in Ziff 2 soll zum Ausdruck gebracht werden, daß es nicht darauf ankommt festzustellen, daß das Vorhaben zum Prüfungszeitpunkt tatsächlich Auswirkungen hat. Es reicht vielmehr aus, daß wegen der sich aus Art, Lage oder Umfang ergebenden Fakten in der Gesamtsituation ein hoher Grad von Wahrscheinlichkeit für das Auftreten von nicht nur unwesentlichen Auswirkungen spricht. Diese Prognose muß aufgrund objektiver Kriterien und nicht nach der subjektiven Vorstellung des Bewerbers getroffen werden ⁶⁾. Sind nachteilige Auswirkungen zu erwarten, können die von Ziff 2 und 3 er-

1) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 21.

2) Förster BauNVO § 11 Bem 4 c.

3) Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 11 Rdnr 22; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 21.

4) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 21; Förster BauNVO § 11 Bem 4 c.

5) Vgl. Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 424; Bröll/Hannig, in: BayVBl 1979,354.

6) Bröll/Hannig, in: BayVBl 1979,354; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 21; Förster BauNVO § 11 Bem 4 c. Vgl. Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 422 und Söfker, in: B1GBW 1977, 228, wo von einer nicht nur entfernt liegenden Möglichkeit gesprochen wird.

faßten Großbetriebe nur in Kerngebieten und für sie festgesetzten Sondergebieten zugelassen werden. Für Einkaufszentren nach Ziff 1 erübrigt sich diese Prüfung ¹⁾.

3.2.1.2.4 Die Regelvorschrift des § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO 77

§ 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO 77 ergänzt die qualitativen Kriterien in Satz 2 durch eine quantitative Größe, nämlich die Geschosßfläche von 1500 qm ²⁾. Satz 3 gibt für die Beurteilung der Frage, wann bei den Betrieben nach Satz 1 Ziff 2 und 3 Auswirkungen in der Regel anzunehmen sind, durch die Orientierung an objektiv feststellbaren Fakten eine Interpretationshilfe und erleichtert dadurch die Handhabung der Norm in der Praxis. Einkaufszentren sind deshalb nicht aufgeführt, weil ihre Betriebsform stets mehr als 1500 qm Geschosßfläche voraussetzt ³⁾.

3.2.1.2.4.1 Der Schwellenwert von 1500 qm

Der Schwellenwert von 1500 qm ist als zusätzliches Element nicht willkürlich in die Regelung aufgenommen worden. Vielmehr hat die Erfahrung in der Praxis gezeigt, daß bei Betrieben dieser Größenordnung raumordnerische bzw. landesplanerische oder städtebauliche Überlegungen notwendig werden ⁴⁾.

3.2.1.2.4.2 Die Geschosßfläche

§ 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO 77 normiert anstatt der Verkaufsfläche die Geschosßfläche. Dieser planungsrelevante Begriff (vgl. §§ 16,

- 1) Bielenberg, in: BldGBW 1978, 102; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 18; Förster BauNVO § 11 Bem 4 b; Gelzer BauplR RdNr 756; Söfker, in: der landkreis 1978, 384; NW-Erlaß Ziff 8 MBl.NW. 1977 S. 1565.
- 2) Vgl. Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht RdNr 417; Schlez BauNVO § 11 RdNr 12; Dabrunz, in: der verbraucher 21/1976, 4; Rothe, in: DVBl 1977, 888.
- 3) Oestreicher Bauplanungsrecht I-BauNVO § 11 Nr 3 e; Walper BauNVO S. 91; BR-Drucks. 261/77 S. 38.
- 4) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 14; Fieseler, in: IzR 9/1976, 481; Schneider, a.a.O. 9/1976, 487; Söfker, in: der landkreis 1978, 385; OVG NW, Urt. v. 28.11.1978 - X A 245.78 -, in: GewArch 1979, 344; das rathaus 1977, 435; der städtetag 1976, 635. Der BdSW ist für unterschiedliche Schwellenwerte von 3000 bis 8000 qm Verkaufsfläche je nach Größe der Gemeinde eingetreten - BdSW Stellungnahme 1976 S. 4.

20 Abs. 2 BauNVO 77) ist nicht wie die Verkaufsfläche variabel und daher leichter feststellbar ¹⁾. Die Geschoßfläche von 1500 qm entspricht einer Verkaufsfläche von 1000 qm ²⁾; letztere ist allgemein ein Drittel geringer als die Geschoßfläche ³⁾.

3.2.1.2.4.3

"In der Regel"

§ 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO 77 ist eine Regelvorschrift ⁴⁾. Sie enthält aber keine Fiktion oder Beweislastregel ⁵⁾ zuungunsten des Bewerbers. Es handelt sich auch nicht um eine unwiderlegliche, sondern um eine einfache Vermutung ⁶⁾ in der Weise, daß von einem bestimmten Tatbestand als richtig ausgegangen wird. Sind die Voraussetzungen des Satz 3 erfüllt, ist ein Vorhaben regelmäßig wegen anzunehmender Auswirkungen nur in einem Kerngebiet oder festgesetzten Sondergebiet zulässig. Der Baubewerber kann im Rahmen seiner Darlegungslast ⁷⁾ die Vermutung des Satzes 3 jedoch ausräumen bzw. widerlegen oder der Baugenehmigungsbehörde sind bereits Tatsachen bekannt ⁸⁾, die dem Eingreifen des Satzes 3 entgegenstehen. Anhaltspunkte dafür können sich aus der Eigenart des Vorhabens selbst und/oder aus der jeweiligen konkreten städtebaulichen Situation ergeben ⁹⁾. Sind nach den

-
- 1) Goebel, in: IzR 9/1976,475; der städtetag 19/6,635.
 - 2) So Conzen/Bonenkamp Arbeitsbericht S. 29; Debrunz, in: der verbraucher 21/1976,4; der städtetag 1976,635. A.A. Möller, in: KompolBl 1977,508.
 - 3) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 421; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 19,26; Stadt Nürnberg Reihe G Heft 6 S. 4 FN 1.
 - 4) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 426: Vermutungsregel; Förster BauNVO § 11 Bem 4 d: Regelvermutung.
 - 5) Söfker, in: BlGBW 1977,229; Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 11 Rdnr 24: Beweiswürdigungsregel. Vgl. Wolff/Bachof VwR I § 50 I b 2; DIHT Stellungnahme 1977 S. 12.
 - 6) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 26.
 - 7) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 27.
 - 8) Zur Ermittlung von Amts wegen (§ 24 VwVfG) vgl. Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 11 Rdnr 25; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 26; Söfker, in: der landkreis 1978,385.
 - 9) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 428; Bröll/Hannig, in: BayVBl 1979,355; BBauBl 1977,381 f. Nach Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 11 Rdnr 25,27 ist in jedem Fall zu prüfen, ob mit Auswirkungen zu rechnen ist.

Gesamtumständen des Einzelfalles raumordnerische bzw. landesplanerische und städtebauliche Auswirkungen der genannten Art nicht anzunehmen, können Vorhaben nach Satz 1 Ziff 2 und 3 auch trotz Überschreitung der Geschoßfläche von 1500 qm in Misch-, Gewerbe- und Industriegebieten zulässig sein ¹⁾. Umgekehrt ist Satz 3 keine negative Vermutung dahingehend, daß bei Unterschreitung des Schwellenwertes Auswirkungen i.S.d. Satz 1 und 2 grundsätzlich nicht eintreten ²⁾. Auch hier kann sich entgegen der widerleglichen Vermutung aus vorgegebenen Tatsachen etwas anderes ergeben, so daß für einzelne oder mehrere Vorhaben in der Gemeinde nur ein Standort im Kern- oder festgesetzten Sondergebiet in Betracht kommt ³⁾. Bei Betrieben unter 1500 qm trägt die Baugenehmigungsbehörde die Darlegungslast, wenn sie von nicht nur unwesentlichen Auswirkungen ausgehen will. Die angegebene Größe von 1500 qm Geschoßfläche stellt also keine absolute Grenze dar. Sie hat im Hinblick auf die Annahme von Auswirkungen lediglich Indizcharakter ⁴⁾. Die Regelung in § 11 Abs. 3 Satz 3 BauNVO 77 ermöglicht ein flexibles Eingehen auf die unterschiedlichen Bedingungen und Anforderungen in ländlichen Zonen einerseits und Ballungsgebieten andererseits ⁵⁾. Denn in kleineren Gemeinden können Auswirkungen i.S.d. Abs. 3 Satz 1 und 2 bereits bei einer geringeren Geschoßfläche, in Großstädten dagegen erst bei höheren Werten gegeben sein ⁶⁾.

1) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 428; Förster BauNVO § 11 Bem 4 d; Gelzer BauplR Rdnr 758; Söfker, in: der landkreis 1978,385; krit. Gehrman, in: GewArch 1977,358. Zu älteren Sondergebieten vgl. Schneider, in: IzR 9/1976,485.

2) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 27; Förster BauNVO § 11 Bem 4 d; Bielenberg, in: BtBBW 1978,102; Gelzer BauplR Rdnr 759; Neuhausen, in: NJW 1978,195; KompBl 1977,820.

3) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 429; Gelzer BauplR Rdnr 759; KompBl 1977,820. Vgl. Förster BauNVO § 11 Bem 4 d; Crone-Erdmann, in: GewArch 1976,259.

4) Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 11 Rdnr 26; Gelzer BauplR Rdnr 758; Söfker, in: der landkreis 1978,385.

5) Vgl. der landkreis 1979,31.

6) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 27; NW-Erlaß Ziff 3.12 MBl. NW. 1977 S. 1563; krit. Fieseler, in: IzR 9/1976,481.

Neben § 11 BauNVO 77 enthält § 15 BauNVO 77 für EKZ und VBM maßgebliche Kriterien.

3.2.2

Allgemein geltende Voraussetzungen gem. § 15 BauNVO 77

§ 15 BauNVO 77 enthält in bezug auf die Art der baulichen Nutzung unmittelbar geltende Zulässigkeitsvoraussetzungen für die in den §§ 2-14 BauNVO 77 aufgeführten baulichen und sonstigen Anlagen. Mit der Festsetzung eines sonstigen SO-Gebietes gem. § 11 BauNVO 77 unterfallen damit auch EKZ und VBM den allgemein gültigen zusätzlichen Regelungen des § 15 BauNVO 77 ¹⁾.

3.2.2.1

Rechtscharakter der Norm

Unter Hinweis auf die Überschrift wird überwiegend davon ausgegangen, daß die Norm einen Auffangtatbestand in Form einer Generalklausel darstellt ²⁾. Das Vorliegen der Voraussetzungen des § 15 BauNVO 77 soll sich auf die ein Vorhaben zulassenden Festsetzungen in B-Plänen so auswirken, daß deren Anwendbarkeit ausgeschlossen ist; aus der dadurch geänderten Grundvorschrift (§§ 2-14 BauNVO 77) folge die Unzulässigkeit des Vorhabens ³⁾.

Berücksichtigt man jedoch das Verhältnis des § 15 BauNVO 77 zu den übrigen Baugebietsvorschriften, so vollzieht sich die Beurteilung einer baulichen Anlage in zweifacher Hinsicht ⁴⁾. Zunächst erfolgt anhand des B-Planes i.V.m. dem jeweiligen Nutzungsrahmen der §§ 2-14 BauNVO 77 eine Zulässigkeitsprüfung in positiver Hinsicht. Daran schließt sich die Zulässigkeitsprüfung aufgrund der Merkmale des § 15 BauNVO 77 in negativer Richtung an. Die Vorschrift verändert weder die Festsetzungen

1) Vgl. Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 1; Förster BauNVO § 15 Bem 1.

2) So Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht RdNr 459; Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 1 f; Walper BauNVO S. 99; Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 49. A.A. Roelleke, in: DÖV 1976,302 f.

3) Gelzer BauplR Rdnr 848.

4) Vgl. Schlez BauNVO § 15 Rdnr 1; Roelleke, in: DÖV 1976,303.

eines B-Planes noch die Baugebietsvorschriften selbst. Vom Normzweck her stellt sie vielmehr eine notwendige sachliche Ergänzung zu den §§ 2-14 BauNVO 77 dar ¹⁾. Der Qualität als Generalklausel steht entgegen, daß von der Vorschrift nicht die auf die Norminhalte der §§ 2-14 BauNVO 77 bezogenen Sachverhalte verallgemeinernd erfaßt werden ²⁾. Vielmehr macht die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ³⁾ und die abgestufte Zulässigkeitsprüfung bei einem Vorhaben deutlich, daß es sich um eine gegenüber den §§ 2-14 BauNVO 77 subsidiäre Norm mit offenen Tatbestandsmerkmalen handelt.

3.2.2.2

Sachlicher Anwendungsbereich

Bei Einzelentscheidungen aufgrund des § 29 i.V.m. den §§ 30, 34 BBauG ⁴⁾ hat die Baugenehmigungsbehörde ⁵⁾ unter ausschließ-lich städtebaulichen Gesichtspunkten (Abs. 3) zu prüfen, ob die Errichtung, Änderung, Nutzungsänderung und Erweiterung der baulichen oder sonstigen Anlagen innerhalb der festgesetzten Baugebiete (Abs. 2) nach § 15 Abs. 1 BauNVO 77 unzulässig ist. Die Vorschrift ist zwingender Natur und eröffnet keinen Ermessensspielraum ⁶⁾.

3.2.2.3

Bedeutung

Die ältere Fassung der Norm hat in der Verwaltungspraxis bisher wenig Bedeutung erlangt ⁷⁾, obgleich eine vermehrte Anwendung in bezug auf die Errichtung und Nutzungsänderung einzelner

-
- 1) Förster BauNVO § 15 Bem 1; Walper BauNVO S. 99; Roelleke, in: DÖV 1976,302; Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 4: materielle Spezialvorschrift.
 - 2) Vgl. Wolff/Bachof VwR I § 25 VII b 2; Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 50; Roelleke, in: DÖV 1976,303.
 - 3) Zur Unterscheidung Gesetzesbegriffe - Rechtsbegriffe vgl. Wolff/Bachof VwR I § 31 I c.
 - 4) Vgl. Förster BauNVO § 15 Bem 3 a,4.
 - 5) Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 1.
 - 6) Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 3; Förster BauNVO § 15 Bem 2.
 - 7) Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 49; Crone-Erdmann, in: GewArch 1976,261; Gehrmann, a.a.O. 1976, 155/157; ders., in: Stadtbauwelt 1976,191.

oder mehrerer Großvorhaben in Gewerbe- und Industriegebieten alten Rechts angebracht gewesen wäre. Die novellierte Baunutzungsverordnung wird wegen ihrer verbesserten Regelungen vermutlich einen noch größeren Wirkungsverlust des § 15 BauNVO 77 zur Folge haben.

3.2.2.4 Die Voraussetzungen gem. § 15 Abs. 1 BauNVO 77

Die für die Unzulässigkeit eines Vorhabens eigentlich maßgeblichen Kriterien sind in § 15 Abs. 1 BauNVO 77 enthalten.

3.2.2.4.1 Widerspruch zur Eigenart des Baugebietes nach Satz 1

Nach Satz 1 sind Vorhaben unzulässig, wenn sie bei objektiver Betrachtungsweise der Eigenart des Baugebietes widersprechen. Der Charakter eines Baugebietes wird sowohl durch die gesamten abstrakten Zulässigkeitsregelungen in den §§ 2-14 BauNVO 77 als auch durch die in den konkreten B-Planbestimmungen zum Ausdruck gekommene bauliche Situation einschließlich ihrer darin angelegten Entwicklung bestimmt ¹⁾. Dieser Eigenart können Vorhaben offensichtlich entgegenstehen, wenn sie aufgrund der anlagenbezogenen Elemente - Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung - die Struktur des Gebietes verändern ²⁾ oder gar eine Umstufung bei der Nutzungsart herbeiführen ³⁾.

3.2.2.4.2 Unzumutbarkeit von Belästigungen oder Störungen nach Satz 2

Satz 2 enthält wirkungsbezogene Kriterien, nach denen ein Vorhaben weiterhin ("auch") unzulässig sein kann ⁴⁾.

1) Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 15 Rdnr 6,25; Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 8,10; Schlez BauNVO § 15 Rdnr 5; Roelleke, in: DÖV 1976,302. Vgl. Förster BauNVO § 15 Bem 1.

2) So Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 15 Rdnr 6 f; Förster BauNVO § 15 Bem 3 b; Schlez BauNVO § 15 Rdnr 6 ff; Walper BauNVO S. 99; Crone-Erdmann, in: GewArch 1976,258; Dolde, in: NJW 1976,1059; Goebel, in: IZr 9/1976,475. A.A. Hotzan, in: IZr 9/1976,464.

3) Vgl. Brosche, in: BauR 1976,253.

4) Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 9,11.

Sowohl der auf das subjektive Wohlbefinden abstellende Begriff der Belästigungen als auch der an objektiven Gesichtspunkten ausgerichtete Begriff der Störungen hat von der inhaltlichen Ausgestaltung her Bezug zu § 3 BImSchG. Denn von Anlagen ausgehende Belästigungen und Störungen stellen Emissionen dar, während diese bei Personen erzeugten Wirkungen als Immissionen bezeichnet werden ¹⁾. Gegenüber § 15 BauNVO 68 ist nunmehr klargestellt ²⁾, daß sich die Wirkung der Norm über das jeweils im B-Plan festgesetzte Baugebiet hinaus auch auf dessen Umgebung, also auf den Einzugsbereich der Belästigungen oder Störungen ³⁾, erstreckt ⁴⁾.

Unzulässig sind bauliche Anlagen nur dann, wenn die verursachten Auswirkungen nach der Eigenart des Baugebietes unzumutbar sind. Bei der Beurteilung dieser Frage kommt es unter verständiger Würdigung des Einzelfalles im jeweiligen Baugebiet auf das Empfinden eines durchschnittlich reagierenden Menschen an ⁵⁾.

Belästigungen oder Störungen müssen - ähnlich wie bei § 11 Abs. 3 BauNVO 77 - mit größter Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein ⁶⁾.

Die planerische Einordnung von EKZ und VBM in die städtebauliche Ordnung läßt sich aber nicht nur mit Hilfe der §§ 11, 15 BauNVO 77 bewältigen.

1) Vgl. Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 11 f und Ausführungen zu Ziff 4.5.2.1.1.3.

2) Förster BauNVO § 15 Bem 3 c; Neuhausen, in: NJW 1978, 196; BBauBl 1977, 382; BR-Drucks. 261/77 S. 44.

3) Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 22.

4) Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 15 Rdnr 1; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 460; Söfker, in: BtGBW 1977, 230.

5) Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 14; Förster BauNVO § 15 Bem 3 c.

6) Vgl. Bielenberg, in: BtGBW 1978, 103 und Ausführungen zu Ziff 3.2.1.2.3.3.

3.2.3

Die Gliederung von Baugebieten

Stellt sich für eine Stadt oder Gemeinde die Frage nach der Ansiedlung eines Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes, so muß dies nicht zwangsläufig die Ausweisung eines Sondergebietes zur Folge haben.

Denn lassen sich Planungsvorstellungen in bezug auf die Ansiedlung von Einzelhandelsbetrieben durch die Modifizierung oder Gliederung (§ 1 Abs. 4 ff BauNVO 77) der Gebiete nach § 2 ff BauNVO 77 verwirklichen, so ist die Ausweisung eines sonstigen Sondergebietes nicht gerechtfertigt ¹⁾.

Aber auch, wenn sich eine derartige Notwendigkeit ergibt, so bestehen vor allem bei der Aufstellung von B-Plänen unter Beachtung des § 2 Abs. 4 und 5 BBauG gem. § 1 Abs. 4,5,7 ff BauNVO 77 horizontale und vertikale Gliederungsmöglichkeiten auch in bezug auf sonstige Sondergebiete (§ 11 BauNVO 77), die einen angemessenen Ausgleich zwischen Versorgungs-, Verkehrs- und Umweltgesichtspunkten zulassen ²⁾. Dabei sollte grundsätzlich keine Konzentration der Betriebe in bestimmten Teilen der Gemeinde erfolgen, sondern die mögliche Dezentralisierung im Vordergrund stehen ³⁾. Zu orientieren hat sich die Bauleitplanung bei der Integration von EKZ und VBM dabei ebenfalls an übergeordneten gesetzlichen Vorgaben.

1) Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 11 Rdnr 4; Förster BauNVO § 11 Bem 2.

2) Fickert/Fieseler BauNVO § 1 Tn 82 ff i.V.m. § 11 Tn 9,11; Förster BauNVO § 11 Bem 7 a; Braun, in: BauR 1977,161; Brosche, in: BauR 1976,253; Crone-Erdmann, in: GewArch 1976, 259; Gehrman, a.a.O. 1976,157; ders., in: Stadtbauwelt 1977,222; Rothe, in: DVBl 1977,883 f; Söfker, in: BlGBW 1977, 227; BR-Drucks. 261/77 S. 13. Bzgl. Gewerbe- und Industriegebieten alten Rechts vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 16.7.1976 - I B 12.76 -, in: BRS 30 Nr 31 = BauR 1976,407 f; der städte- tag 1976,636.

3) Rüppel, in: KompBl 1977,411.

3.3

Die Beurteilung von Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt nach der Raumordnung und Landesplanung

Standortentscheidungen im Hinblick auf Großbetriebe des Einzelhandels werden nicht nur durch absatzwirtschaftliche, sondern auch durch vielfältige planerische Vorgaben determiniert. Neben Bestimmungen des Bundesbaugesetzes und der Baunutzungsverordnung setzen auch normative Regelungen aus dem Bereich der Raumordnung (RO) und Landesplanung (LP) Makrostandortbedingungen für Einkaufszentren und Verbrauchermärkte. Bevor festgestellt werden kann, welche der sehr allgemein gehaltenen gesetzlichen Aussagen für die planungsrechtliche Beurteilung von Einkaufszentren und Verbrauchermärkten verbindlich ist, ist neben der Darstellung des Planungssystems deshalb eine terminologische Klarstellung und Festlegung erforderlich.

3.3.1

Begriffsinhalte

Welche inhaltliche Bedeutung den Begriffen 'Raumordnung' und 'Landesplanung' zukommt, wird nicht immer einheitlich beurteilt; das gilt auch für das Verhältnis beider Sachbereiche zueinander ¹⁾.

3.3.1.1

Raumordnung

Basierend auf der Formulierung des Bundesverfassungsgerichtes ²⁾ soll unter Raumordnung die an Leitvorstellungen ausgerichtete, umfassende sowie übergreifende Gestaltung und Ord-

1) Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG Einl Anh Rdnr 34; Niemeier/Dahlke/Lowinski Ziff 1.1; Ernst, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 1 f; Erbguth Rechtsvergleich S. 2; Friauf BesVwR S. 529; Fruhen Landesplanung S. 4; Hendler SV-Recht S. 12; Heigl, in: WuV 2/1976,2; Klein LP-Ziele S. 9,13; Lücke, in: VerwArch 1979,293 f; Schulz-Gadow RO u. RPl S. 5.

2) BVerfG, Rechtsgutachten v. 16.6.1954 - 1 PBvV 2.52 -, in: BVerfGE 3,425.

nung des Raumes verstanden werden ¹⁾.

3.3.1.2

Landesplanung

Den Gegenstand der Landesplanung stellt die "übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Ordnung des Raumes" dar ²⁾. Die besondere Beziehung der Landesplanung zur Raumordnung wird unterschiedlich interpretiert. Einerseits sieht man die LP als eine auf das jeweilige Bundesland begrenzte raumplanerische Tätigkeit ³⁾, als Vollzug der Bundesraumordnung ⁴⁾ oder als Instrument zur Durchsetzung der RO an ⁵⁾. Andererseits wird unter Verweis auf die Ent-

1) Vgl. Zinkahn/Bielenberg ROG § 1 Rdnr 1; Erbguth Rechtsvergleich S. 3 ff; Evers RO S. 40 f; Frühen Landesplanung S. 17; Handler SV-Recht S. 13; ders., in: JuS 1979,618; Klein LP-Ziele S. 13 f; Ossenbühl Gutachten B S. 31; Schulz-Gadow RO u. RPl S. 13. Es bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, ob sich der Begriff auf die bloße Zustandsbeschreibung bezieht oder die Tätigkeit zur Erreichung dieses Zustandes mit umfaßt - Bielenberg/Erbguth/Söfker ROG § 1 Rdnr 43; Hosch/Höhnberg, in: BayVBl 1974,658 m.w.N.; Reißig Bauleitplanung S. 88 f. Der häufig verwendete, aber gesetzlich nicht verankerte Begriff 'Raumplanung' wird als Oberbegriff für die Gesamtheit der Planungstätigkeit öffentlicher Stellen angesehen - Zinkahn/Bielenberg ROG § 1 Rdnr 1; Niemeier/Dahlke/Lowinski Ziff 1.1; Ernst, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 4,11; Henneke Verfahren u. Umweltschutz S. 5; Heigl, in: WuV 2/1976,1; Frühen Landesplanung S. 4.

2) So Ernst, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 1. Vgl. Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG Einl Anh Rdnr 52; Hohberg LP S. 50; Reißig Bauleitplanung S. 89 f; Salowski LP S. 1 ff,36 f. Nicht immer eindeutig ist, ob der Verwaltungszweig oder die LP als Aufgabe gemeint ist - vgl. Bielenberg/Erbguth/Söfker ROG § 1 Rdnr 45; Ernst, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 67; Hosch/Höhnberg, in: BayVBl 1974,658.

3) ErbguthRechtsvergleich S. 6; Frühen Landesplanung S. 9; Heinen, in: KmpolBl 1962,913.

4) Weyreuther Außenbereich S. 511.

5) Heigl, in: WuV 2/1976,2; Hosch/Höhnberg, in: BayVBl 1974,658.

stehungsgeschichte der Worte und die Existenz der Raumordnungsklauseln ¹⁾ die Verschiedenartigkeit der Bereiche betont ²⁾. Berücksichtigt man diese Auffassungen, so läßt sich allgemein feststellen, daß die Landesplanung unter den Oberbegriff Raumordnung einzuordnen ist ³⁾; beide haben kongruente Aufgabenstellungen. Landesplanung ist damit Raumordnung, wenn auch nur ein Teilausschnitt. Sie ist quasi die Realisierung der Bundesraumordnung auf Landesebene unter gleichzeitiger Einbeziehung eigener Leitvorstellungen.

3.3.2 Die Planungsebenen

Raumwirksame ⁴⁾ Planungen und Maßnahmen, die - wie etwa die Ansiedlung eines Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes - Grund und Boden in Anspruch nehmen sowie die räumliche Struktur bzw. Entwicklung eines Gebietes beeinflussen, sind in ein abgestuftes Normensystem verschiedener Planungsebenen einbezogen ⁵⁾.

3.3.2.1 Bundesebene

Die Raumordnung auf Bundesebene ist im Raumordnungsgesetz (ROG) rahmenrechtlich kodifiziert.

-
- 1) Vgl. Ausführungen zu Ziff 3.3.3.
 - 2) Niemeier/Dahlke/Lowinski Ziff 1.1; Hohberg LP S. 38; vgl. Pühl Regionalplanung S. 11.
 - 3) Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 1 Rdz 5; Heinen, in: KompBl 1962,913; Klein LP-Ziele S. 14; Schultze Pläne S. 15. Zur Aufgabe der RO und LP vgl. Niemeier/Dahlke/Lowinski Ziff 1.1; Ernst, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 3; Ernst, in: DÜV 1961,561; ders., in: der landkreis 1974,455; Schöler Verantwortung S. 4,7.
 - 4) Eine Legaldefinition dieses Merkmals gibt § 3 Abs. 1 ROG = Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965 (BGBl. I S. 306), geändert durch Gesetz vom 10. August 1976 (BGBl. I S. 2127) und vom 20. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3574). Vgl. Bielenberg/Erbguth/Söfker ROG § 1 Rdnr 54; Niemeier/Dahlke/Lowinski LPIG § 2 Anm 11; dies., a.a.O. § 11 Anm 5; dies., a.a.O. § 13 Anm 14; Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 17,20,42; Goecke, in: IzR 9/1976,468; Heigl, in: WuV 2/1976,5; OVG Lüneburg, Urt. v. 31.1.1980 - 1 A 158.78 -, in: BauR 1980,243.
 - 5) Vgl. Aderhold, in: RuR 1976,12 f; Dümichen Bau-u. PlR S. 129; Hamann, in: ZMR 1977,167; Hendler, in: JuS 1979,619.

3.3.2.1.1 Die Grundsätze

Die zentrale Aussage dieses Gesetzes bezieht sich auf die Grundsätze der Raumordnung ¹⁾. Bundesrechtliche Grundsätze sind in § 2 Abs. 1 ROG aufgeführt. Absatz 3 ermächtigt die Länder, weitere nicht widersprechende Grundsätze aufzustellen. Dem Einzelnen gegenüber erzeugen die Grundsätze lediglich mittelbare Rechtswirkungen, § 3 Abs. 3 ROG. Dagegen haben die in § 3 Abs. 1 ROG genannten Stellen unmittelbar die Pflicht, sie gegeneinander und untereinander nach Maßgabe des § 1 ROG abzuwägen ²⁾. Die Grundsätze der RO können als sachlich und räumlich abstrakte Aussagen mit allgemeinem Ordnungsprinzipiencharakter qualifiziert werden ³⁾.

3.3.2.1.2 Die Ziele

Im Unterschied zu den Grundsätzen verweist das Raumordnungsgesetz nur sehr knapp auf die Ziele der RO. Materiell-rechtliche Ziele ⁴⁾ sind entgegen der mißverständlichen Überschrift zu § 1 ROG im Gesetz selbst nicht enthalten. Als ihre Funktion sieht § 5 Abs. 2 ROG vor, daß sie in räumlicher und sachlicher Hinsicht zur Verwirklichung der Grundsätze dienen. Sie sind von den in den §§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 ROG aufgeführten Stellen zu beachten. Eine Abwägung wie bei den Grundsätzen findet nicht statt. Allerdings haben auch die Ziele keine unmittelbare

1) Vgl. Zinkahn/Bielenberg ROG § 2 Rdnr 1 ff; Wahl Rechtsfragen I S. 205 ff; Pühl Regionalplanung S. 80 ff.

2) Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG Einl Anh Rdnr 35 f; Schmidt-Abmann, a.a.O. § 1 Rdnr 18 j; Friauf BesVwR S. 537 f; Zinkahn/Bielenberg ROG § 3 Rdnr 4 ff; Niemeier/Dahlke/Lowinski Ziff 1.7.3.3; BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 - IV C 105.66 -, in: BVerwGE 34, 309 f. Bzgl. Umweltschutz vgl. Ernst, in: BauR 1978, 5 ff.

3) Bielenberg/Erbguth/Söfker ROG § 1 Rdnr 50; Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 27; Bielenberg, in: DÖV 1969, 378 f.

4) Hinsichtlich der unterschiedlichen Verwendung des Wortes vgl. Weyreuther Außenbereich S. 513. Zur Systematisierung vgl. Wagener Ziele S. 177 ff und Hoppe, in: DVBl 1974, 646.

Rechtswirkung gegenüber Dritten; sie sind behörden-, nicht aber allgemeinverbindlich ¹⁾. Bei den Zielen handelt es sich um planerische Vorstellungen, die sachlich und räumlich bestimmt oder zumindest bestimmbar sind ²⁾.

3.3.2.2

Landesebene

Die Raumordnung auf Landesebene ist in unterschiedlichen rechtlichen Formen geregelt ³⁾. § 5 Abs. 1 ROG geht davon aus, daß die Länder für ihr Gebiet übergeordnete und zusammenfassende Programme und/oder Pläne aufstellen ⁴⁾. In Nordrhein-Westfalen bestimmt § 11 LPiG ⁵⁾, daß die Grundsätze und Ziele der RO und LP ⁶⁾ im Landesentwicklungsprogramm, in Landesentwicklungsplänen und in Gebietsentwicklungsplänen dargestellt werden.

3.3.2.2.1

Das Landesentwicklungsprogramm

Das Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) - vgl. § 12 LPiG - von Nordrhein-Westfalen ⁷⁾ nennt im Abschnitt I (§§ 1-18 LEPr) Grundsätze der RO und LP. Allgemeine Ziele für die räumliche Struktur des Landes enthält Abschnitt II in den §§ 19-23 LEPr, während in den §§ 24-34 LEPr

- 1) Niemeier/Dahlke/Lowinski LPiG § 13 Anm 12; Bielenberg, in: DÖV 1969,379 f; Blümel, in: DVBl 1973,439; Brocke, in: DVBl 1979,184; Erbguth Rechtsvergleich S. 23 ff; Friauf BesVwR S. 537; Wahl Rechtsfragen I S. 212 ff; NW-Erlaß Ziff 3.3 MBl.NW. 1977 S. 1563.
- 2) Bielenberg/Erbguth/Söfker ROG § 1 Rdnr 51; Niemeier/Dahlke/Lowinski LPiG § 11 Anm 4; Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 27; Bielenberg, in: DÖV 1969,379; Heigl, in: WuV 2/1976,4.
- 3) Vgl. Zinkahn/Bielenberg ROG § 1 Rdnr 1; Erbguth Rechtsvergleich S. 46 f; Wahl Rechtsfragen II S. 93 ff.
- 4) In den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg übernehmen diese Funktion die F-Pläne gemäß § 5 BBauG - Zinkahn/Bielenberg ROG § 3 Rdnr 10.
- 5) Landesplanungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. November 1979 (GV.NW.1979 S. 878).
- 6) Zu den 'Erfordernissen' vgl. Niemeier/Dahlke/Lowinski LPiG § 11 Anm 9.
- 7) LEPr vom 19. März 1974 (GV.NW.1974 S. 96).

des Abschnittes III für spezielle Sachbereiche allgemeine Ziele normiert sind.

3.3.2.2 Die Landesentwicklungspläne

Das LEPr von Nordrhein-Westfalen wird nach Maßgabe des Landesplanungsgesetzes in Landesentwicklungsplänen ¹⁾ entfaltet, § 35 LEPr. Diese legen die Ziele der RO und LP für die Gesamtentwicklung des Landes fest, § 13 Abs. 1 LPiG ²⁾. Sowohl die Bundes- als auch die Landesgrundsätze und -ziele gelten mit ihrer unterschiedlichen Wirkungsintensität unmittelbar für die in den §§ 16 Abs. 3 LPiG und 37 Abs. 1 LEPr genannten öffentlichen Planungsträger ³⁾.

3.3.2.3 Regionalebene

Bezugsgröße der regionalen Planungsebene ⁴⁾ sind Teilräume eines Bundeslandes bzw. aneinandergrenzender Bundesländer, wobei nicht allgemeinverbindlich festgelegt werden kann, welches konkrete Ausmaß eine Region hat ⁵⁾. Dazu sind die für die Einteilung der Planungsräume bestimmenden Merkmale, nämlich geographische, sozioökonomische und politische Aspekte ⁶⁾, in den einzelnen Bun-

1) Zur umstrittenen Rechtsnatur der Pläne vgl. Erbguth Rechtsvergleich S. 144; Evers RO S. 82 ff; Meyer/Helbich, in: BayVBl 1975, 163 ff; Motyl Gemeinden S. 107 ff; Ossenbühl Gutachten B S. 45 ff; Schultze Ziele S. 82 ff; Wahl Rechtsfragen I S. 21 ff.

2) Vgl. die 3. DVO zum Landesplanungsgesetz vom 5. Februar 1980 (GV.NW. 1980 S. 149).

3) Vgl. die Regelung in § 3 ROG.

4) Vgl. Zinkahn/Bielenberg ROG § 1 Rdnr 1; Friauf BesVwR S. 543 f; Schmidt-Aßmann, in: VerwArch 1980, 132 ff; Wahl Rechtsfragen II S. 183 ff.

5) Bielenberg/Erbguth/Söfker ROG § 1 Rdnr 46; Ernst, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 69; Brentano Regionalplanung S. 12 ff; Erbguth Rechtsvergleich S. 51 ff; Frühen Landesplanung S. 14; Heinen, in: KompBl 1962, 914; Hohberg LP S. 104 ff; Schmitt Glaeser/König, in: JA 1980, 322; Wahl Rechtsfragen I S. 18.

6) Ernst, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 69; Motyl Gemeinden S. 61.

desländern zu unterschiedlich.

Regionalplanung kann als partielle Landesplanung, als Umsetzung der RO und LP für eine Raumeinheit bildende Teilgebiete (Regionen) angesehen werden ¹⁾.

Auf Bundesebene ist die Regionalplanung lediglich in § 5 Abs. 3 ROG erwähnt. In Nordrhein-Westfalen legen die mit Richtliniencharakter ²⁾ versehenen Gebietsentwicklungspläne ³⁾ in ihren textlichen und zeichnerischen Darstellungen gem. § 14 Abs. 1 LP1G auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogrammes und der Landesentwicklungspläne die regionalen Ziele der RO und LP für die Entwicklung der Regierungsbezirke und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen fest ⁴⁾.

3.3.2.4

Kommunalebene

Eine weitere Planungsebene bildet die kommunale Bauleitplanung ⁵⁾. Sie von der RO und LP, insbesondere der Regionalplanung, exakt abzugrenzen, bereitet Schwierigkeiten ⁶⁾. Zwar be-

-
- 1) Brentano Regionalplanung S. 18 ff; Dietrich/Koch Bauleitplanung S. 32; Ernst, in: der landkreis 1974,459; Frühen Landesplanung S. 161; Halstenberg, in: der landkreis 1963,173; Heigl, in: WuV 2/1976,6; Hohberg LP S. 103 f; Klein LP-Ziele S. 15; Pühl Regionalplanung S. 11 ff; Schulz-Gadow RO und RPl S. 15; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 10.12.1976 - III 1149.76 -, in: BRS 30 Nr 23. Zur kondominalen Aufgabe vgl. Blümel, in: VVDStRL 36,260 ff; ders., in: DVBl 1973,441; Niemeier, in: FS-Ernst S. 347; Stürer Funktionalreform S. 265; krit. Ernst/Suderow Rechtsgutachten S. 30 ff. Zum volkswirtschaftlichen Sprachgebrauch vgl. Ernst, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 2.
 - 2) Wolff/Bachof VwR I § 24 II c 2; dies., a.a.O. § 47 IX f; Böger, in: das rathaus 1977,516.
 - 3) Zur Rechtsnatur vgl. Friauf BesVwR S. 543 f; Lühr, in: DVBl 1980,13 ff m.w.N.; Fieseler, in: StuGR 1976,370.
 - 4) Niemeier/Dahlke/Lowinski LP1G § 14 Anm 1 ff. Zur Übertragung der Regionalplanung auf die staatliche Mittelinstanz vgl. Salewski LP S. 208.
 - 5) Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG Einl Anh Rdnr 55; Schmidt-Abmann, a.a.O. § 1 Rdnr 19 h; Pohl BauPIR S. 15.
 - 6) Ernst/Suderow Rechtsgutachten S. 49; Brentano Regionalplanung S. 55 ff; Friauf BesVwR S. 452,544; Forsthoff/Blümel ROR S. 27 f; Niemeier Aspekte S. 22 ff; Fischer, in: der landkreis 1978,261 f; Rutkowski Regionalplanung S. 105.

zieht sich die Bauleitplanung auf die bodenrechtliche Nutzung von Grundstücken, während die RO und LP grundsätzlich die Struktur größerer Räume erfassen ¹⁾. Unterschiede bestehen auch insoweit, als die in § 5 BBauG genannten Darstellungen für F-Pläne sowie die nach § 9 BBauG i.V.m. der BauNVO vorgesehenen Festsetzungen für B-Pläne von der Aufgabenstellung her nicht zum Gegenstand der RO und LP gehören ²⁾. Raumordnung und Landesplanung sind keine zusammengefaßte Bauleitplanung und die Bauleitpläne sind keine Pläne der RO und LP ³⁾. Die Verschiedenartigkeit der Bereiche aber allein dadurch kennzeichnen zu wollen, daß die Bauleitplanung als örtliche und die Raumordnung als überörtliche Planung angesehen wird, erscheint problematisch ⁴⁾. Denn es handelt sich nicht um zwei völlig voneinander unabhängige Sachbereiche. Vielmehr bestehen zwischen beiden Komplexen wechselseitige Abhängigkeiten; sie sind auf gegenseitige Ergänzung angelegt ⁵⁾.

1) Heigl, in: WuV 2/1976, 7; Hendler SV-Recht S. 15; Pühl Regionalplanung S. 19; Rutkowski Regionalplanung S. 105.

2) Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 233. Zur unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenz vgl. Hendler, in: JuS 1979, 619.

3) Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 19 a.

4) So Ernst, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 83; Salewski LP S. 162. A.A. Zinkahn/Bielenberg ROG § 5 Rdnr 14; Friauf BesVwR S. 545; Hosch/Höhnberg, in: BayVBl 1974, 660; Motyl Gemeinden S. 13. Vgl. Brocke Standortvorsorge S. 146 ff; Grawert, in: VVDStRL 36, 287; Reißig Bauleitplanung S. 37 ff.

5) Vgl. Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 19 h ff; Böger, in: das Rathaus 1977, 515; Crone-Erdmann, in: GewArch 1976, 260; Erlenkämper, in: der städtetag 1977, 635; Fieseler, in: StuGR 1976, 370; Grawert, in: VVDStRL 36, 287; Lücke, in: VerwArch 1979, 294; Schmidt-Abmann Grundfragen S. 154; ders., in: VerwArch 1980, 118; Wegener, in: Demokratische Gemeinde 1979, 1038/1041.

3.3.2.5 Planungshierarchie

Die vier aufgezeigten Planungsebenen führen kein rechtliches Eigenleben. Vielmehr gewährleisten vertikale Harmonisierungspflichten ¹⁾ und wechselseitige Mitwirkungserfordernisse eine wirksame Interessenkoordinierung ²⁾. Die Planungsebenen bilden in sachlicher und räumlicher Hinsicht ein sich verengendes System, bei dem die sehr allgemein gehaltenen Vorgaben des Bundesraumordnungsgesetzes sukzessiv und jeweils angereichert über die detaillierteren Programme und Pläne der Länder, diese wiederum über die feinmaschigeren Gebietsentwicklungspläne in die grundlegenden kommunalen F-Pläne und letztlich in die individuellen Regelungen der allgemeinverbindlichen Bauleitpläne transformiert werden ³⁾. Im Verhältnis der Ebenen zueinander lassen sich die jeweiligen Planungsinhalte der höheren Stufe als rahmensetzend kennzeichnen ⁴⁾. Diese Planungshierarchie stellt sich somit als ein vertikal abgestuftes, sich verdichtendes Planungssystem dar ⁵⁾.

3.3.3 Das Anpassungsgebot gem. § 1 Abs. 4 BBauG

Den Konnex zwischen den Planbereichen Bauleitplanung einerseits und Raumordnung andererseits stellt § 1 Abs. 4 BBauG her ⁶⁾.

- 1) Friauf BesVwR S. 541.
- 2) Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 19 e, 20 a; Weyreuther Außenbereich S. 513.
- 3) Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 1 Rdz 10; Brocke, in: DVBl 1979, 184; Heigl, in: WuV 2/1976, 7; Schulz-Gadow RO und RPl S. 18.
- 4) So Schmitt Glaeser/König, in: JA 1980, 322/324; Weyreuther Außenbereich S. 513. A.A. Lange, in: der städteTag 1980, 8. Vgl. Niemeier/Dahlke/Lowinski LP1G § 14 Anm 3.
- 5) Die horizontale Planungsebene kennzeichnet das Verhältnis zu den Fachplanungen - vgl. Schmitt Glaeser/König, in: JA 1980, 323 ff; Schmidt-Abmann, in: VerwArch 1980, 119 ff.
- 6) Aderhold, in: RuR 1976, 12 f; Dietrich/Koch Bauleitplanung S. 32; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 233; Schmitt Glaeser/König, in: JA 1980, 324. Im Verhältnis zu § 5 Abs. 4 ROG wird die Norm als lex specialis angesehen - Heinze BBauG § 1 Anm 17; Bielenberg, in: DÖV 1969, 378; Brocke, in: DVBl 1979, 185; Hendler SV-Recht S. 19; Klein LP-Ziele S. 32; Motyl Gemeinden S. 77 f; Rutkowski Regionalplanung S. 52 f; Schmitt Glaeser/König, in: JA 1980, 415. Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 1 Rdnr 10: Parallelvorschrift. Hinsichtlich des Verhältnisses zu § 1 Abs. 1 BBauG vgl. David, in: FS-Ernst S. 73 ff.

Denn danach sind die Bauleitpläne den Zielen der RO und LP anzupassen ¹⁾. Diese 'Raumordnungsklausel' ²⁾ beinhaltet die Pflicht, die Ziele der RO und LP in die Bauleitplanung zu transformieren, um so eine Konkordanz und unmittelbare Verbindlichkeit im kommunalen Bereich zu erreichen ³⁾.

3.3.3.1

Die Anpassungspflicht

Der Begriff 'anpassen' umfaßt zunächst die Pflicht zur Beachtung bestehender Ziele bei der erstmaligen Aufstellung sowie der späteren Änderung bzw. Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen. Gleiches gilt aber auch für bestehende Bauleitpläne, wenn Ziele der RO und LP erstmalig aufgestellt sowie nachträglich geändert bzw. ergänzt und aufgehoben werden ⁴⁾. Die Anpassung erschöpft sich somit nicht in einem einmaligen Vorgang. Vielmehr ist eine permanente Korrektur der Bauleitpläne im Hinblick auf raumordnerische Vorgaben geboten, was zu einer gewis-

-
- 1) Vgl. Schrödter BBauG § 1 Rdnr 5; Bröll/Dölker Bauleitplanung S. 41 f; Friauf BesVwR S. 544 f; Stüer, in: Kommunalwirtschaft 1978, 191 f. Das 'Wie' regeln die §§ 20, 21 LP1G (= §§ 18, 19 LP1G a.F.) - Brocke, in: DVBl 1979, 185; Rothe BBauG § 1 Anm 7; Niemeier/Dahlke/Lowinski LP1G § 19 Anm 8 ff.
 - 2) Friauf BesVwR S. 545; Forsthoff/Blümel ROR S. 29 ff, 76 ff, 114 ff; Hamann, in: ZMR 1977, 167; Hohberg LP S. 14 f; Schmitt Glaeser/König, in: JA 1980, 324; Schultze Ziele S. 28; Wahl Rechtsfragen I S. 160 ff.
 - 3) Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 21 ff; Neuffer BBauG S. 42; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 233; Crone-Erdmann, in: GewArch 1975, 322; Pühl Regionalplanung S. 13 f, 40 ff; Schmidt-Abmann, in: VerwArch 1980, 134; OVG Lüneburg, Urt. v. 9.6.1976 - I A 10.76 -, in: BRS 30 Nr 10 = DVBl 1977, 213.
 - 4) So Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 17 a, 21; Zinkahn/Bielenberg ROG § 5 Rdnr 14; Göt/Laux/Salzwedel/Breuer Kreisentwicklungsplanung S. 46 f; Crone-Erdmann, in: GewArch 1975, 322; ders., a.a.O. 1976, 260; Evers RO S. 137 f; Härchen, in: DVBl 1971, 306; Reißig Bauleitplanung S. 111 f; Rothe, in: DÖV 1978, 123. A.A. Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 1 Bem IV 4; Schultze Pläne S. 20.

sen Anpassungsautomatik führt ¹⁾.

Problematisch ist, ob der Anpassungspflicht auch die Situation unterliegt, daß ein raumordnerisches Standortziel die Erstbeplanung eines bis dahin unbeplanten Gemeindegebietes erfordert. Dies wird mit dem Argument bejaht, die Ziele i.S.d. § 1 Abs. 4 BBauG konkretisierten die allgemeine Planungspflicht gem. § 1 Abs. 3 BBauG ²⁾. Einem derartigen Planungsgebot steht neben dem Sinngehalt des Wortes 'anpassen', der die Existenz von Bauleitplänen voraussetzt ³⁾, auch die Entstehungsgeschichte der Norm entgegen ⁴⁾. Bei dieser Konstellation vermag § 1 Abs. 4 BBauG daher keine Erstbeplanungspflicht auszulösen ⁵⁾.

3.3.3.2

Die Ziele

Nur in wirksamen Programmen und Plänen enthaltene Ziele der RO und LP können Anpassungspflichten begründen. Unverbindliche Gutachten und Empfehlungen, Planungsideen oder -vorstellungen sowie andere Willensäußerungen übergeordneter Planungsträger erzeugen diese Rechtswirkung nicht ⁶⁾. Die Ziele müssen jedoch im Hinblick auf ihre Beachtlichkeit und Ermöglichung einer wirksamen Rechtskontrolle gewissen inhaltlichen Anforderungen entspre-

1) Brocke, in: DVBl 1979,185; Rutkowski Regionalplanung S. 64; OVG Lüneburg, Urt. v. 9.6.1976 - I A 10.76 -, in: BRS 30 Nr 10.

2) So Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 21 b; Rutkowski Regionalplanung S. 63. A.A. Hendler SV-Recht S. 17; Klein LP-Ziele S. 33 f; Schultze Pläne S. 20 FN 22.

3) Müller Umweltschutz S. 145.

4) Brocke, in: DVBl 1979,186.

5) Ernst, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 75; Klein LP-Ziele S. 35. Zum Planungsgebot auf Landesebene vgl. Niemeier/Dahlke/Lowinski LPiG § 19 Anm 16 ff; Friauf BesVwR S. 452; Wegener, in: Demokratische Gemeinde 1979,1038. Zu § 2 Abs. 1 BBauG in diesem Zusammenhang vgl. Reißig Bauleitplanung S. 113.

6) Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 18 ff; Niemeier/Dahlke/Lowinski LPiG § 11 Anm 8; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 10.12.1978 - III 1149.76 -, in: BRS 30 Nr 23 = BauR 1977,182 = NJW 1977,1469; OVG Lüneburg, Urt. v. 8.9.1966 - I OVG A 341.65 -, in: DVBl 1967,393.

chen ¹⁾.

3.3.3.2.1 Bestimmtheit

So haben die in den textlichen und zeichnerischen Darstellungen enthaltenen Ziele nur dann Verpflichtungswirkung, wenn sie dem aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 GG abgeleiteten Grundsatz der Bestimmtheit genügen bzw. hinreichend bestimmbar sind ²⁾.

3.3.3.2.2 Bindungswirkung

Das Korrelat zur Bestimmtheit stellt die Bindungswirkung der Ziele der RO und LP dar. Das vertikale Planungssystem ist durch eine zunehmende Verengung der Örtlichkeit und erhöhte Verdichtung der Zielangaben gekennzeichnet. Dieser Vorgang der Konkretisierung bzw. Substantiierung geht mit einer wachsenden Bindungswirkung einher. Je größer der Planungsbereich ist, desto geringer ist die Bindung der Planungsträger an übergeordnete Zielvorgaben ³⁾.

3.3.3.2.3 Verhältnis zur Planungshoheit

Die auf der verengenden Wirkung des vertikalen Planungssystems beruhende Verbindlichkeit der Ziele steht zwangsläufig in einem

1) Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 18 d; Hosch/Höhnberg, in: BayVBl 1974,660.

2) Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 18 d,27; Schrödter BBauG § 1 Rdnr 6 a; Niemeier/Dahlke/Lowinski LPiG § 13 Anm 21; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 22; Brentano Regionalplanung S. 168 ff,175; Hosch/Höhnberg, in: BayVBl 1974,660; Schmidt-Aßmann Grundfragen S. 158 f; Schulze Ziele S. 20 ff,28; OVG Saarland, Urt. v. 26.3.1976 - II R 67.75 -, in: BRS 30 Nr 2; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 10.12.1976 - III 1149.76 -, in: BRS 30 Nr 23; OVG Lüneburg, Urt. v. 23.9.1977 - I A 182.76 -, in: BRS 32 Nr 80; OVG Lüneburg, Urt. v. 8.9.1966 - I A 341.65 -, in: DVBl 1967,393. Auf die Konkretheit stellen ab: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 1 Rdz 10; Niemeier/Dahlke/Lowinski LPiG § 14 Anm 4; Heinze BBauG § 1 Anm 17; Göb/Laux/Salzwedel/Breuer Kreisentwicklungsplanung S. 48; Ernst, in: der Landkreis 1974,459.

3) Vgl. Heigl, in: WuV 2/1976,4; Motyl Gemeinden S. 80; Schulz-Gadow RO und RPl S. 18; Wagener Ziele S. 108; Weyreuther Außenbereich S. 512 f.

Spannungsverhältnis zu der aus Art. 28 GG abgeleiteten Planungshoheit der Gemeinden als Bestandteil ihrer Selbstverwaltungsgarantie ¹⁾. Deren Einschränkung läßt sich unter materiell-rechtlichen Gesichtspunkten ²⁾ grundsätzlich nur dann als gerechtfertigt ansehen, wenn es zur Erfüllung der überörtlichen Aufgaben der RO und LP notwendig ist ³⁾. Den Gemeinden muß eine eigenverantwortliche Planungsaufgabe von Substanz erhalten bleiben ⁴⁾. Überörtliche und übergeordnete Zielvorgaben dürfen nicht zu einer totalen Verplanung des Gemeindegebietes führen ⁵⁾; eher sollte die gemeindliche Planungsfreiheit im Verhältnis zur Raumordnung und Landesplanung gestärkt werden ⁶⁾.

-
- 1) Zur verfassungsrechtlichen Problematik vgl. Ernst/Suderow Rechtsgutachten S. 19 ff; Evers RO S. 142 ff; Friauf BesVwR S. 452 f; Fruhen Landesplanung S. 145 ff; Rutkowski Regionalplanung S. 109 ff; Schultze Ziele S. 51 f.
 - 2) Zur formellen Seite, dem 'Gegenstromverfahren', vgl. Ernst, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 42; Friauf BesVwR S. 539 f; Salewski LP S. 40 f; Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 18 i, 19 s. Zum Gegenstromprinzip des § 1 Abs. 4 ROG vgl. Schmitt Glaeser/König, in: JA 1980, 414; Wegener, in: Demokratische Gemeinde 1979, 1041.
 - 3) Vgl. Knemeyer, in: BayVB1 1980, 16; Lange, in: der städtetag 1980, 9 ff; Motyl Gemeinden S. 80; Reißig Bauleitplanung S. 53; Rutkowski Regionalplanung S. 129; Siedentopf SV-Garantie S. 48.
 - 4) Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 19 j ff; Göb/Laux/Salzwedel/Breuer Kreisentwicklungsplanung S. 48; Bielenberg, in: DÜV 1969, 382; Evers RO S. 139; von Mutius, in: JuS 1977, 593; Reißig Bauleitplanung S. 98 f; Schimanka, in: DVBl 1979, 621; Stüer, in: DVBl 1980, 24 unter dem Aspekt der Funktionalreform.
 - 5) Blümel, in: VVDStRL 36, 252; Stüer Funktionalreform S. 181 f, 187 ff, 238 ff, 262 f.
 - 6) Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 19 b; Dahm, in: StuGR 1979, 183; Kistenmacher, in: der landkreis 1979, 147; Niemeier, in: FS-Ernst S. 348; Schmidt-Jortzig, in: DVBl 1980, 1 ff; Schmitt Glaeser, in: der landkreis 1980, 139 f; Zuck S. 94 f. Auf die eher gegenläufige Tendenz verweisen Blümel, in: VVDStRL 36, 188 ff; Löhr, in: DVBl 1980, 14; Thiele, in: DVBl 1980, 10 ff; Siedentopf SV-Garantie S. 9.

Die Bedeutung raum- und landesplanerischer Vorgaben

Verbindliche Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung können auch für Einkaufszentren und Verbrauchermärkte maßgeblich sein. Die Grundsätze der RO und LP sind wegen ihres hohen Abstraktionsgrades in diesem Zusammenhang allerdings nicht von unmittelbarer Bedeutung ¹⁾.

Anders verhält es sich dagegen mit den Zielen der RO und LP. Vorgaben dieser Art bringen ihre eigene Wichtigkeit in die Qualifizierung der unbestimmten Rechtsbegriffe i.S.d. §§ 1 Abs. 6, 34, 35 Abs. 3 BBauG mit ein ²⁾ und determinieren dadurch die Qualität eines öffentlichen Belanges sowohl absolut als auch in Relation zu anderen Belangen, insbesondere bei Abwägungsentscheidungen gem. § 1 Abs. 7 BBauG ³⁾. Die Ziele erlangen so auch Dritten gegenüber mittelbare Rechtsverbindlichkeit ⁴⁾. Klassifiziert man den Konkretheitsgrad landesplanerischer Aussagen als übergemeindlich, gemeindescharf, gebietsscharf und parzellenscharf ⁵⁾, so kommt dem Regionalplan als gemeindenächstem Plan grundsätzlich nur eine gemeindescharfe, also auf das Gebiet der Gemeinde als Ganzes bezogene Ausweisung zu. Die Transformation in innergemeindliche Festlegungen bzw. Darstellungen sollte in der Regel dann den Gemeinden vorbehalten bleiben ⁶⁾. Als Beispiel für eine die Gemeinden bindende gebietsscharfe landesplanerische Aussage läßt sich die Bestimmung von Siedlungsbereichen

1) Vgl. Ernst, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 61; Weyreuther Außenbereich S. 511.

2) Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 1 Bem VIII 5 d; Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 28, 184; Brocke, in: DVBl 1979, 189; Klein LP-Ziele S. 36; Weyreuther Außenbereich S. 515 f.

3) Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 308.

4) Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 29; Bielenberg, in: DÖV 1969, 383; Brocke, in: DVBl 1979, 188; Lücke, in: VerwArch 1979, 306.

5) Schmidt-Abmann, in: RuR 1978, 11.

6) Vgl. Lange, in: der städtetag 1980, 9. Schimanke, in: DVBl 1979, 620 f; Schmidt-Abmann, in: RuR 1978, 11; Rutkowski Regionalplanung S. 62.

in den Gebietsentwicklungsplänen nennen ¹⁾. Die daran ausgerichtete Festlegung der Siedlungsschwerpunkte, die für den Standort eines Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes maßgeblich sein können ²⁾, haben die Gemeinden dagegen eigenverantwortlich vorzunehmen, § 6 LEPr. Das muß grundsätzlich auch für parzellenscharfe Festlegungen gelten ³⁾.

Die Aussagen und Darstellungen des Landesentwicklungsprogrammes und der Landesentwicklungspläne sind im allgemeinen abstrakt und grobmaschig ⁴⁾. Das schließt jedoch nicht aus, daß sie bzw. die darin enthaltenen Ziele (vgl. § 13 Abs. 6 Satz 1 LPlG) dem Inhalt und der Zweckbestimmung nach im Einzelfall Bindungswirkung für die Gemeinden erzeugen ⁵⁾. Ein für Nordrhein-Westfalen rechtlich und entwicklungspolitisch bedeutsames Beispiel dafür ist die im LEP I/II ⁶⁾ enthaltene Darstellung der zentralörtlichen Gliederung für das gesamte Landesge-

1) Niemeier/Dahlke/Lowinski LEPr § 24 Anm 2; Fieseler, in: StuGR 1976,370 f.

2) Vgl. Fieseler, in: StuGR 1976,371; Schmidt-Aßmann, in: RuR 1978,20; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 10.12.1976 - III 1149.76 -, in: BRS 30 Nr 23.

3) Vgl. Ernst, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 109; Ernst/Suderow Rechtsgutachten S. 18; Brocke Standortvorsorge S. 164; Fischer, in: der landkreis 1978,263; Schmidt-Aßmann, in: RuR 1978,19; Schmitt Glaeser, in: der landkreis 1980,139; Siedentopf SV-Garantie S. 23 ff. Zu den Knotenpunkten der Planung vgl. Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 19 d; Evers RD S. 144 ff.

4) So Niemeier/Dahlke/Lowinski LPlG § 14 Anm 3 f. Frühen Landesplanung S. 163 und Rutkowski Regionalplanung S. 74 sehen sie daher nicht als geeignete Fundorte für bindende Ziele an - a.A. Brocke, in: DVBl 1979,184.

5) Schmidt-Aßmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 18 i,29; Pohl BauPlR S. 16.

6) Landesentwicklungsplan I/II "Raum- und Siedlungsstruktur", Bekanntmachung des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen vom 1. Mai 1979, MBl.NW. 1979 S. 1080.

biet ¹⁾, § 35 Buchst. b LEPr. Projiziert man die Erfordernisse Bestimmtheit und Konkretetheit auf die Statusbestimmung der einzelnen Gemeinde in der Hierarchie der zentralen Orte, dann stellt diese Zuweisung eine wirksame Verpflichtung mit strikter Bindungswirkung dar ²⁾.

3.3.4.1

Die zentralörtliche Gliederung gem. § 20 Landesentwicklungsprogramm Nordrhein-Westfalen

§ 20 LEPr Nordrhein-Westfalen beinhaltet ein allgemeines Ziel der Raumordnung und Landesplanung. Nach Abs. 1 ist bei der Entwicklung der Siedlungsstruktur die zentralörtliche Gliederung für das gesamte Landesgebiet als System sich funktional ergänzender zentralörtlicher Stufen zugrunde zu legen ³⁾.

3.3.4.1.1

Das Zentrensystem

§ 20 Abs. 2 LEPr sieht eine Stufung in Ober-, Mittel- und Unterzentren vor ⁴⁾. Den unterschiedlichen Siedlungsstrukturen im Lande trägt Absatz 3 Rechnung, indem eine weitere Differenzierung des Stufensystems etwa in der Weise eröffnet wird, daß einem Unterzentrum die Teilfunktion eines Mittelzentrums zukommt ⁵⁾. Das Modell der zentralörtlichen Gliederung findet

-
- 1) Vgl. Ernst/Suderow Rechtsgutachten S. 39; Mayer/Helbich, in: BayVBl 1975, 163 ff; Schultze Ziele S. 48 ff. Krit. Bork, in: StuGR 1979, 208 f; Dahm, a.a.O. 1979, 183; Bleiker, in: FS-Ernst S. 63 ff; Niemeier Aspekte S. 14 ff. Zur Bestimmung der Zentralität vgl. Köck zentralörtl. System S. 37 ff; LEP I/II Ziff S.1 MBl.NW. 1979 S. 1090 f.
 - 2) Schmidt-Abmann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Adnr 18 i, 19 h; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 22; Ernst, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Adnr 83; Dietrich/Koch Bauleitplanung S. 32; Schmidt-Abmann, in: RuR 1978, 14/20; Schultze Pläne S. 17 ff.
 - 3) Vgl. Baehr, in: RuR 1974, 125 ff; Dischkoff, in: RuR 1974, 130 f; Gordala/Peinemann, in: RuR 1974, 161 ff; Wagener Ziele S. 108 ff, 177 ff; Wahl Rechtsfragen II S. 1 ff.
 - 4) Vgl. Ernst, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Adnr 50; Schmitt Glaeser, in: der landkreis 1980, 140; der städtetag 1976, 338. Die Kategorie Kleinzentrum ist in NW daneben nicht aufgenommen - Niemeier/Dahlke/Lowinski LEPr § 20 Anm 2. Im LEP I/II Ziff 2.5 MBl.NW. 1979 S. 1086 werden die Unterzentren als Grundzentren bezeichnet.
 - 5) Vgl. Niemeier/Dahlke/Lowinski LEPr § 20 Anm 7; Köck zentralörtl. System S. 16 ff.

unabhängig von landesplanerischen Vorgaben auch für die Siedlungsstruktur innerhalb besonders der größeren Städte und Gemeinden Beachtung ¹⁾.

3.3.4.1.2

Die Versorgungsbereiche

Den einzelnen Zentrenstufen werden gem. § 20 Abs. 2 LEPr Versorgungsbereiche zugeordnet. Es existieren Nahbereiche um jedes Zentrum zur Deckung der Grundversorgung, Mittelbereiche um jedes Mittel- und Oberzentrum zur Deckung des gehobenen Bedarfs sowie Oberbereiche um jedes Oberzentrum zur Deckung des spezialisierten bzw. höheren Bedarfs ²⁾. Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung ³⁾ können einen über ihr Gemeindegebiet hinausgehenden Verflechtungsbereich haben (sog. Bedeutungsüberschuß); ihre Versorgungsbedeutung kann sich aber auch ausschließlich auf das eigene Gemeindegebiet (sog. Selbstversorgungsgemeinden) beschränken ⁴⁾.

Nach dem Prinzip der Funktionsdifferenzierung tritt in den Verdichtungsräumen der Ballungsrandzonen und Ballungskerne an die Stelle der selbständigen Selbstversorgungsgemeinden unterer Stufe das Vorstadt- oder Außenstadtzentrum unterer Stufe als Nebenzentrum zum Zentrum mittlerer oder höherer Stufe. Befinden sich im Bereich eines Oberzentrums mehrere Mittelbereiche oder Selbstversorgerorte mittlerer Stufe, so tritt in einem Ballungskern an ihre Stelle das Nebenzentrum mittlerer Stufe ⁵⁾.

1) Vgl. Stadt Köln Zentrenstudie S. 5 ff; Stadt Köln Nahversorgung Studie 3 S. 5 f; Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 42; Gehrmann, in: GewArch 1976, 157.

2) Bei Unter- bzw. Grundzentren dürfte der Nahbereich häufig mit dem Gemeindegebiet identisch sein - Niemeier/Dahlke/Lowinski LEPr § 20 Anm 4; Kenneweg/van Aerssen PlanungsR Erl 6 zu § 20 LEPr. Zur Situation der grund- und mittelzentralen Versorgung in Münster vgl. Bluth/Hill-Geese Zentrenstruktur S. 4 ff, 7 ff, 117 ff, 133 ff. Vgl. auch Stadt Köln Nahversorgung Studie 3 S. 4 f.

3) Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 68; Niemeier/Dahlke/Lowinski LEPr § 20 Anm 7.

4) VGH NW, Urt. v. 13.2.1976 - VGH 37.74 -, in: OVGE 31,303 f = DVBl 1977, 43 f; LEPr I/II Ziff 2.5 MBl.NW. 1979 S. 1086.

5) VGH NW, Urt. v. 13.2.1976 - VGH 37.74 -, in: OVGE 31,303 f.

In Anlehnung an die zentralörtliche Gliederung ist auch innerhalb der Städte und Gemeinden ein entsprechendes Versorgungssystem (vgl. § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO 77) geschaffen worden.

3.3.4.1.3

Die Einordnung von Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt

Das parallel zur Zentrenstufung verlaufende hierarchische Gebietsraster der Versorgungsbereiche soll die bestmögliche Versorgung der Bevölkerung in allen Landes- und Gemeindeteilen gewährleisten ¹⁾.

Durch die Zuweisung der zentralörtlichen Funktion ist nach der landesplanerischen Zielvorstellung gleichzeitig der sachliche Rahmen für die qualitative und quantitative Grundausstattung einer Gemeinde mit zentralörtlichen Einrichtungen auch des Einzelhandels gesetzt ²⁾. So ist für Unterzentren die konzentrierte Zusammenfassung (§ 7 LEPr) von Einkaufs- und Dienstleistungseinrichtungen im Hinblick auf die Grundversorgung sowie für Mittel- und Oberzentren eine entsprechend höhere Spezialisierung vorgesehen ³⁾.

Ein Einzelhandelsgroßprojekt entspricht im allgemeinen der Zentrenhierarchie und damit dem gegliederten System abgestufter Versorgungsbereiche, wenn seine auf dem Warenangebot basierende absatzwirtschaftliche Funktion mit dem § 20 Abs. 2 LEPr entsprechenden Versorgungsrang der Gemeinde ⁴⁾ oder dem System innergemeindlicher Verflechtungsbereiche übereinstimmt.

1) Vgl. Crone-Erdmann, in: GewArch 1975, 321; Rutkowski Regionalplanung S. 134; Bluth/Hill-Geese Zentrenstruktur S. 2; Hermanns, in: IHK Köln Mitteilungen 1974 S. 267 ff.

2) Vgl. Schmidt-Armann, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 1 Rdnr 19 h; Niemeier/Dahlke/Lowinski LEPr § 20 Anm 3; Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 68; Görgmaier, in: der landkreis 1976, 224; Mayer/Helbich, in: BayVBl 1975, 163/168; NW-Erlaß Ziff 2 MBl.NW. 1977 S. 1562.

3) LEPr I/II Ziff 2.5 MBl.NW. 1979 S. 1087 i.V.m. Anlage D des Erläuterungsberichts S. 1113.

4) Vgl. Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 69; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 23; Niemeier/Dahlke/Lowinski LEPr § 24 Anm 6; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 21.12.1976 - III 415.76 -, in: BRS 30 Nr 24.

Diese landesplanerische Prämisse wirkt sich auf Einkaufszentren und Verbrauchermärkte wegen ihrer nicht Übereinstimmenden betriebswirtschaftlichen Konzeption unterschiedlich aus ¹⁾.

3.3.4.1.3.1 Das Einkaufszentrum

Die in einem Einkaufszentrum ansässigen Einzelhandelsbetriebe führen vorwiegend längerfristig benötigte Waren des gehobenen und spezialisierten (höheren) Bedarfs, wobei allerdings nicht ausgeschlossen ist, daß auch solche des kurzfristigen (täglichen) Bedarfs mit abgedeckt werden ²⁾. Größere Einkaufszentren entsprechen damit dem Versorgungsrang zentraler Orte mittlerer und oberer Stufe sowie gleichrangiger Selbstversorgungsorte und Stadtteilzentren ³⁾. Insgesamt hatten 1976/77 kleiner dimensionierte Einkaufszentren zu ca. 50 % die hierarchisch-funktionelle Stellung eines Unterzentrums inne, während im Jahre 1974 ca. 5 % diejenige eines Oberzentrums ausfüllten ⁴⁾.

3.3.4.1.3.2 Der Verbrauchermarkt

Das Warenangebot eines Verbrauchermarktes ist nach Sortimentsbreite und -tiefe vorwiegend auf die Grundversorgung ausgerichtet. Es werden hauptsächlich Waren des kurzfristigen Bedarfs, der vom Verbraucher sehr häufig gedeckt wird, vertrieben. Die Wettbewerbssituation in der Absatzwirtschaft hat aber im Laufe der Zeit zu einem gewissen Trading-Up geführt ⁵⁾, also zu einer Erweiterung bzw. Vertiefung und/oder qualitativen Anhebung des

1) Niemeier/Dahlke/Lowinski LEPr § 24 Anm 6; Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 21; Lange, in: RuR 1974, 172.

2) Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 22, 70 f, 75.

3) Batzer/Greipl, in: Markenartikel 1974, 276/283; Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 22; Crone-Erdmann, in: GewArch 1975, 321; Greipl, in: der verbraucher 20/1972, 5; LEP I/II Anlage D des Erläuterungsberichts MBl.NW. 1979 S. 1113. Krit. Mayr, in: Heineberg MGA 5 S. 30 f.

4) Batzer/Greipl, in: Markenartikel 1974, 282; Greipl, in: der verbraucher 9/1975, 9.

5) Greipl, in: IzR 9/1976, 459; Losch, a.a.O. 9/1976, 437; Oehler, in: Markenartikel 1977, 276/278.

Leistungssortimentes ¹⁾, so daß bei einer Verkaufsflächenzunahme in vermehrtem Umfang auch in größeren Zeitabständen benötigte Waren des gehobenen und spezialisierten Bedarfs angeboten werden ²⁾.

Verbrauchermärkte entsprechen damit überwiegend dem Versorgungsrang zentraler Orte unterer und mittlerer Stufe sowie gleichrangiger Selbstversorgungsorte und Stadtteilzentren ³⁾.

3.3.4.2

Die Zielangabe gem. § 24 Abs. 5 Landesentwicklungsprogramm Nordrhein-Westfalen

Ein allgemeines Ziel der Raumordnung und Landesplanung für den speziellen Sachbereich Städtebau enthält § 24 Abs. 5 LEPr Nordrhein-Westfalen. Danach sollen die Gemeinden Sondergebiete für Einkaufszentren und Verbrauchermärkte nur dort ausweisen, wo sie nach Umfang und Zweckbestimmung dem gegliederten System abgestufter Zentren und Versorgungsbereiche entsprechen und städtebaulich integriert sind. Diese Regelung ist damit von besonderer Bedeutung für die Sondergebietsausweisung gem. § 11 Abs. 3 BauNVO 77 hinsichtlich der Auswirkungen von EKZ und VBM auf die Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche. Da mögliche Einflüsse auf diese landesplanerische Zielvorgabe aber nicht nur von den genannten Distributionsformen ausgehen können, wäre es nicht zuletzt wegen der engen Verknüpfung mit § 11 Abs. 3 BauNVO 77 und der Entwicklung in der Absatzwirtschaft sachlich geboten, auch in § 24 Abs. 5 LEPr durch eine ähnlich neutrale Formulierung wie in § 11 Abs. 3 BauNVO 77 den Kreis der betroffenen Großbetriebe des Handels zu erweitern.

3.3.4.2.1

Die zentralörtlich ausgerichtete Versorgung der Bevölkerung

Die für die Erhaltung bzw. Entwicklung eines funktionierenden städtebaulichen Ordnungsgefüges mitentscheidende ausgewogene und

1) Nieschlag Katalog E IV Nr 47.

2) Vgl. Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 21,70,75.

3) Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 22,72; Crone-Erdmann, in: GewArch 1975,321; Greipl, in: der verbraucher 9/1975,9; Lange, in: RuR 1974,172; Bluth/Hill-Geese Zentrenstruktur S. 114.

bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung ¹⁾ setzt ein unterschiedlich stark geknüpftes Netz diverser Agglomerationsformen des Einzelhandels voraus. Auch EKZ und VBM müssen nach Umfang und Zweckbestimmung (vgl. § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO 77) in einem angemessenen Verhältnis zur Größe des Standortes und Verflechtungsbereiches, zur Einwohnerzahl der Gemeinde und zu den Bedürfnissen der Bewohner stehen ²⁾.

Diese Ausrichtung der Einzelhandelsgroßprojekte auf das System der zentralen Orte und das innergemeindliche Zentrensystem mit den damit verbundenen Versorgungsbereichen wird fast einhellig befürwortet ³⁾. Dagegen hat vor allem Seifert die Projizierung des nach seiner Ansicht in der Zeit der immobilien Gesellschaft entstandenen Zentrensystems auf die jetzigen Gegebenheiten kritisiert. Er ist der Auffassung, daß eine strenge Bindung gerade der Verbrauchermärkte an die Zentrenhierarchie falsch sei. Nur landschaftliche oder verkehrstechnische Gründe dürften zu einer Verhinderung ihrer Ansiedlung führen ⁴⁾.

Auch wenn man vom Ansatz her richtigerweise die Statusbestimmung einer Gemeinde mit bestimmten Mindestausstattungen an Einzelhandelseinrichtungen verbindet, so darf das doch nicht die absolute

1) Vgl. Bunge Standorte S. 45 ff; Gebauer Stadtentwicklung S. 4; Goedeke, in: IzR 9/1976, 467 f; Görgmaier, in: der Landkreis 1976, 224; Hermanns, in: IHK Köln Mitteilungen 1974 S. 267.

2) Vgl. Niemeier/Dahlke/Lowinski LEPr § 6 Anm 6; Kenneweg/van Aerssen PlanungsR Erl zu § 24 Abs. 5 LEPr; Görgmaier, in: der Landkreis 1976, 224; Mayr, in: Heineberg MGA S. 36; OVG NW, Urt. v. 16.3.1979 - IX A 659.77 -, in: BauR 1980, 148 f = GewArch 1980, 67 f. Zum Einzugsbereich von Versorgungsstandorten vgl. Vogler Hierarchie S. 53 ff. Zur Bedarfsermittlung vgl. Bunge Standorte S. 74 ff; Winkel, in: Stadtbauwelt 1980, 176 ff.

3) Vgl. zum Meinungsstand Bork, in: StuGR 1979, 208; Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 42; Curdes, in: RuR 1974, 159 f; Görgmaier, in: der Landkreis 1976, 222; Köck zentralörtl. System S. 12 f; Lange, in: RuR 1974, 172; Niemeier/Dahlke/Lowinski LEPr § 24 Anm 6; Wahl Rechtsfragen II S. 35 ff; das Rathaus 1977, 435.

4) Seifert, in: der Verbraucher 13/1976, 10; ders. Argumentationskatalog S. 15 ff. Vgl. Niemeier Aspekte S. 14 ff; Rosenbaum, in: Koppelbl 1977, 1173 f.

Gleichschaltung von Versorgungsrang und Zulässigkeit der Großprojekte zur Folge haben ¹⁾. Diese Gefahr besteht aber, wenn für Unter- und Mittelzentren nur Einkaufszentren und Verbrauchermärkte bis zu einer bestimmten Geschöß- bzw. Verkaufsfläche als zulässig angesehen werden ²⁾. Die schematische Anwendung derartiger Größenangaben würde einen Automatismus erzeugen, der ein flexibles Eingehen auf die siedlungsstrukturellen Eigenarten der Versorgungsbereiche in Verdichtungsräumen, Oberzentren mit solitärer Lage oder ländlichen Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte nicht erlaubt ³⁾. Nicht immer kann von der Fläche auf den Versorgungsrang einer Betriebsform geschlossen werden ⁴⁾. Auch der Gesichtspunkt der Versorgungsgerechtigkeit verbietet eine derartige Kopplung und starre Handhabung des Deckungsprinzips ⁵⁾. Andernfalls wären die Gemeinden daran gehindert, sich aufgrund von Veränderungen bei der Einwohnerzahl, der Infrastrukturausstattung oder der Stellung im regionalen Arbeitsmarkt aus Eigeninitiative z.B. von einem Grund- bzw. Unterzentrum zu einem Mittelzentrum zu entwickeln. Es sollte auch die Möglichkeit bestehen, zwischengemeindliche Differenzen bezüglich der Ansiedlung eines Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes vertraglich zu regeln. Nicht zuletzt haben auch landesplanerische Vorgaben die Wettbewerbsneutralität des Planungsrechts zu wahren, damit nicht die Gefahr einer Bedarfskontrolle

1) Vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 21.12.1976 - III 415.76 -, in: BRS 30 Nr 24; VG Oldenburg, Beschl. v. 19.3.1975 - I D 33.76 - S. 9; OVG Lüneburg, Beschl. v. 23.4.1976 - I OVG 8 22.76 - S. 12 f.

2) Vgl. Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 22; das Rathaus 1977, 435; LT-Drucks. NW 8/19 S. 904.

3) Vgl. Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 70 f; Niemeier/Dahlke/Lowinski LEPr § 6 Anm 6; der Landkreis 1979, 31.

4) Greipl, in: der Verbraucher 9/1975, 8.

5) Vgl. Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 22; Bunge Standorte S. 55.

entsteht ¹⁾.

Im Zusammenhang mit der Expansion großflächiger Einzelhandelsbetriebe ist eine sehr intensive Diskussion darüber geführt worden, ob in ihrem Einzugsbereich noch eine gesicherte Versorgung der Bevölkerung gewährleistet ist. Denn der Rückgang des traditionellen mittelständischen Facheinzelhandels (sog. Tante Emma Läden) in der Größenordnung von ca. 6000 Betrieben jährlich ist zum Teil ausschließlich der Konkurrenzsituation zu den neuen Betriebsformen zugeschrieben worden ²⁾. Nach anderer Auffassung beruhen diese Erscheinungen auf veränderten gesellschaftlichen Verhältnissen und Bedingungen, wie z.B. zunehmende Motorisierung, Attraktionsverlust der Großstädte oder Veränderung des Einkaufsverhaltens ³⁾. Objektiv betrachtet sind für die Rezession in diesem Bereich verschiedene Gründe maßgeblich. Beispielhaft macht aber eine Untersuchung der IHK Bonn ⁴⁾ deutlich, daß EKZ und VBM für Geschäftsaufgaben sowohl im ländlichen als auch städtischen Bereich insofern mit kausal sind, als sie die Schließung kleinerer Einzelhandelsgeschäfte beschleunigen können ⁵⁾. Auf der Basis von 101 ausgewerteten Fragebogen ergab sich nämlich, daß als Gründe für die Geschäftsaufgabe in 41 Fällen

-
- 1) Vgl. Dabrunz, in: der verbraucher 21/1976,3; VG Oldenburg, Beschl. v. 19.3.1976 - I D 33.76 - S. 10; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 21.12.1976 - II 415.76 -, in: BRS 30 Nr. 24.
 - 2) Vgl. Bröll/Hannig, in: BayVBl 1979,354; Losch, in: IzR 9/1976,492; Mayr, in: Heineberg MGA S. 13; Wunsch, in: MVZ NW 4/1976,10; der städtetag 1976,634.
 - 3) Seifert Argumentationskatalog S. 6 f,29; ders., in: MVZ NW 4/1976,3 f; Tietz, in: RuR 1974,115; absatzwirtschaft 11/1978,58.
 - 4) Untersuchung vom 13.12.1976; vgl. der verbraucher 3/1979,2; Markenartikel 1979,164.
 - 5) Vgl. Seifert, in: MVZ NW 4/1976,11 f,17; Waligorski/Haltermann Standortfibel S. 28; absatzwirtschaft 11/1978,52 ff; Wirtschaftswoche 19/1979,52. Vgl. auch die Untersuchung von Meschede, in: Heineberg MGA S. 113 ff. Sie wirken sich nicht von vornherein negativ auf den übrigen Einzelhandel aus - Stadt Nürnberg Reihe G Heft 6 S. 2 f, Anlage 2 S. 3; Rüppel, in: KoppelBl 1977,410.

(40,6 %) die Konkurrenzsituation zu Großbetrieben - speziell zu Verbrauchermärkten - angegeben wurde ¹⁾, 29 mal (28,7 %) waren Alters- und Krankheitsgründe sowie das Fehlen eines Nachfolgers entscheidend. Bei 23 Betrieben (22,8 %) lagen unzureichende Kapital- und Finanzierungsverhältnisse vor. Der Ablauf von Mietverträgen und ähnliche Gründe wurden in 7 Fällen (6,9 %) genannt ²⁾. Eine Beeinträchtigung der gesicherten Versorgung der Bevölkerung im Einzugsbereich eines Einzelhandels-großbetriebes kann vor allem dann eintreten, wenn durch den ansiedlungsbedingten Abzug von Kaufkraft ³⁾ innerhalb oder außerhalb des Gemeindegebietes oder Teilen davon ein Betriebsformen-defizit entsteht und damit die Vielfältigkeit des Warenangebotes negativ beeinflusst wird. Derartige wirtschaftliche Auswirkungen sind als nicht mehr tragbar anzusehen ⁴⁾, wenn die dem Großprojekt zugrunde liegende branchenspezifische Umsatzerwartung ein Drittel des entsprechenden Einzelhandelsumsatzes im jeweiligen Verflechtungsbereich deutlich übersteigt ⁵⁾. Ob sich die Existenz eines Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes nachteilig auf die Versorgung der Bevölkerung und das abgestufte Zentrengefüge bemerkbar macht, läßt sich im Einzelfall wohl nur unter Betei-

-
- 1) In den 52 aus dem Lebensmittelbereich stammenden Fragebögen war dieser Grund 31 mal (ca. 60 %) genannt - IHK Bonn Umfrage S. 6.
 - 2) Seifert Argumentationskatalog S. 12 geht davon aus, daß 55 % der Einzelhändler aus persönlichen Gründen, 30 % aus betriebsbedingten Gesichtspunkten und lediglich 10 % aus Konkurrenzgründen zu Großbetrieben ihr Geschäft aufgeben.
 - 3) Zu den Berechnungsmodellen vgl. Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 23,25; Stadt Köln Nahversorgung Studie 3 S. 10 ff; Wali-gorski/Haltermann Standortfibel S. 14 ff.
 - 4) VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 21.12.1976 - I D 33.76 -, in: BRS 30 Nr 24.
 - 5) Vgl. Gehrman, in: Stadtbauwelt 1976,194; Mayr, in: Heineberg MGA 5 S. 37; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 18.6.1976 - III 680.76 -, in: BRS 30 Nr 145 = BauR 1976,343; VG Köln, Beschl. v. 12.9.1977 - 6 L 3961,77 - S. 29 f; VG Düsseldorf, Beschl. v. 5.5.1977 - 9 L 454,77 - S. 24; NW-Erlaß Ziff 2 Mbl.NW. 1977 S. 1562.

ligung anderer Träger öffentlicher Belange (z.B. IHK) anhand von Kaufkraftgutachten entscheiden ¹⁾.

3.3.4.2.2

Städtebaulich integrierte Standorte

Gemäß § 24 Abs. 5 LEPr sollen für EKZ und VBM bei Sondergebietsausweisungen städtebaulich integrierte Standorte vorgesehen werden ²⁾. Das Integrationserfordernis zielt vor allem auf die Verhinderung von Standorten 'auf der grünen Wiese', also im Außenbereich ab ³⁾. Durch die Einbeziehung derartiger Objekte in einen bereits vorhandenen oder noch zu schaffenden baulichen Zusammenhang kommen als Standorte innerhalb der Gemeinden vorwiegend Wohnsiedlungsbereiche bzw. Siedlungsschwerpunkte (§ 24 Abs. 1 i.V.m. § 6 LEPr) in Betracht, was gleichzeitig zur Förderung zentraler Versorgungsbereiche (vgl. § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO 77) beiträgt. Zwar gilt grundsätzlich das Bestreben, einer Zersiedlung der Landschaft vorzubeugen; das schließt aber die Ausweisung eines Standortes in außerörtlicher Lage nicht aus ⁴⁾. Nicht jedes EKZ oder jeder VBM 'auf der grünen Wiese' widerspricht zwangsläufig der Zentrenhierarchie. Entscheidend ist insoweit nicht primär der Standort, sondern die Auswirkung der Agglomerationsformen auf das abgestufte Zentrensystem der Versorgungsbereiche ⁵⁾. Dabei kann im Hinblick auf § 6 LEPr bzw. § 2 Abs. 1 Nr. 3 ROG nicht unberücksichtigt bleiben, daß von der betriebswirtschaftlichen Konzeption her EKZ und VBM auf Autokunden ausgerichtet sind, wodurch Versorgungsnachteile für

1) Vgl. Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 23; Behrens Handelsbetriebe S. 32 ff; Köck zentralörtl. System S. 54 ff; 84 ff; Söfker, in: der Landkreis 1978, 385; NW-Erlaß Ziff 3.4 MBl.NW. 1977 S. 1563.

2) Vgl. Hedding Unternehmen S. 23 ff; Kompobl 1976, 1033.

3) Kenneweg/van Aerssen Erl zu § 24 Abs. 5 LEPr; Conzen/Bonenkamp Arbeitsbericht S. 26; Decker, in: IHK Köln Mitteilungen 1966 S. 374; Dischkoff, in: RuR 1974, 130 f; Rüppel, in: Kompobl 1977, 410; Scheel, in: Die Bauverwaltung 5/1976, 185; absatzwirtschaft 1/1977, 13.

4) Vgl. Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 22; Batzer, in: sbw 3/1976, 14; Gürgmaier, in: der Landkreis 1976, 224; Rüppel, in: Kompobl 1977, 411; NW-Erlaß Ziff 2 MBl.NW. 1977 S. 1562.

5) Vgl. Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 72; Rüppel, in: Kompobl 1977, 410.

nichtmotorisierte Bevölkerungskreise und ältere Menschen wegen der weniger guten Erreichbarkeit entstehen können ¹⁾. Diese negative Auswirkung läßt sich seitens der Gemeinden aber durch einen verstärkten Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs ausgleichen, wobei das aus städteplanerischer und energiepolitischer Sicht den positiven Effekt haben könnte, daß die Ergänzung bzw. Ersetzung des Individualverkehrs eine Verkehrsentslastung der Innenstädte bewirken würde ²⁾.

Die anfänglich entstandenen Fehlentwicklungen hinsichtlich der Integration von Einkaufszentren und Verbrauchermärkten haben sich im Laufe der Zeit immer mehr reduziert ³⁾. Es werden zwar nach wie vor Standorte außerhalb von Bebauungszusammenhängen bevorzugt. Trading-Up und wachsendes Problembewußtsein der Gemeinden haben aber bereits vor einigen Jahren dazu geführt, daß nur noch ca. 35 % der Verbrauchermärkte und SB-Warenhäuser in nicht integrierten Lagen, 35 % dagegen in citynahen Standorten und 30 % in Siedlungsgebieten errichtet worden sind. Von den 1976/77 existierenden ca. 580 Einkaufszentren hatten schätzungsweise lediglich 3 % einen zwischenstädtischen Standort, etwa 9 % lagen an Stadträndern, 61 % befanden sich in Wohnvierteln und 27 % hatten eine Citylage ⁴⁾.

Während die Bauleitplanung den Städten und Gemeinden noch ein relativ flexibles Vorgehen in bezug auf die städtebauliche Integration von EKZ und VBM ermöglicht, hat sich die Lösung planungs-

1) Mayr, in: Heineberg MGA 5 S. 33. Zur Ermittlung der Versorgungsnähe vgl. Niemeier/Dahlke/Lowinski LEPr § 6 Anm 9; Ernst, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 50; Bach, in: RuR 1978, 53 ff; Bluth/Hill-Geese Zentrenstruktur S. 116; Butzin, in: Heineberg MGA 5 S. 88 ff; Neuss, in: BBauBl 1979, 422 ff; Tietz, in: RuR 1974, 121; Waligorski/Haltermann Standortfibel S. 7; NW-Erlaß Ziff 2 MBl.NW. 1977 S. 1562.

2) Decker, in: IHK Köln Mitteilungen 1966 S. 374; Behrens Handelsbetriebe S. 98; Müller, in: sbw 11/1976, 5; VGH NW, Urt. v. 13.2.1976 - VGH 37,74 -, in: OVG 31,304.

3) Vgl. Hermanns, in: IHK Köln Mitteilungen 1974 S. 271; Mayr, in: Heineberg MGA 5 S. 13; Falk, a.a.O. S. 58.

4) Vgl. Behrens Handelsbetriebe S. 114 ff, 144 ff; Bluth/Hill-Geese Zentrenstruktur S. 114 ff; Dischkoff, in: RuR 1974, 133 f; Greipl, in: der verbraucher 9/1975, 9.

rechtlicher Probleme bei Einzelentscheidungen über die Zulassung dieser Agglomerationsformen an den feststehenden Genehmigungstatbeständen des Bundesbaugesetzes zu orientieren.

4 Die allgemeine bauplanungsrechtliche Beurteilung von Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt aufgrund von Zulassungstatbeständen

In bauplanungsrechtlicher Hinsicht ist die Ansiedlung eines Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes überwiegend nach den §§ 30, 34, 35 BBauG zu beurteilen; der ergänzenden Regelung in § 33 BBauG kommt weniger praktische Bedeutung zu. Die Entscheidung über einen Bauantrag richtet sich somit danach, welchem dieser drei Planbereiche das betreffende Baugrundstück zugeordnet wird ¹⁾.

Ist die Feststellung über die Zuordnung zu einem Planbereich getroffen, so muß geprüft werden, ob die Anwendbarkeits- und Zulässigkeitsvoraussetzungen des jeweiligen Genehmigungstatbestandes erfüllt sind. Dabei treten neben systematischen Fragen vor allem bei § 34 BBauG auch Auslegungsprobleme hinsichtlich einzelner Tatbestandsmerkmale auf. Für die Nutzung eines Gebäudes als EKZ oder VBM besitzen die betroffenen Belange ebenfalls einen nicht unbedeutenden Einfluß.

4.1 Die Entscheidung der Baugenehmigungsbehörde

Ob ein Bauvorhaben in Anbetracht des § 29 BBauG nach § 30 BBauG zulässig ist, entscheidet die Baugenehmigungsbehörde autonom ²⁾. Bei den §§ 34, 35 BBauG erfolgt diese Entscheidung im Einvernehmen mit der Gemeinde, in den Fällen des § 35 Abs. 2, 4 und 5 BBauG ist auch die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde erforderlich, § 36 Abs. 1 BBauG.

Sind die Voraussetzungen dieser planungsrechtlichen Zulassungstatbestände gegeben, besteht unter bauplanungsrechtlichen Gesichtspunkten ein Rechtsanspruch des Bewerbers auf Erteilung der Baugenehmigung. Die Entscheidung darüber, ob der Bauantrag ge-

1) Dolde, in: NJW 1976, 1059; Friauf BesVwR S. 471; Gelzer BauplR Rdnr 481; Pohl BauplR S. 68; Bröll/Dölker Bauleitplanung S. 107 verweisen auf vier Kategorien.

2) Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 30 Rdnr 50; Schrödter BBauG § 30 Rdnr 3; Friauf BesVwR S. 477.

nehmigt oder abgelehnt werden muß, steht nicht im Ermessen der Baugenehmigungsbehörde ¹⁾. Das gilt entgegen seinem Wortlaut auch für die Kann-Vorschrift des § 35 Abs. 2 BBauG ²⁾.

4.2 Der Begriff des Vorhabens gem. § 29 Satz 1 BBauG

Bauplanungsrechtlicher Prüfungsmaßstab für die Anwendbarkeit der §§ 30,34 und 35 BBauG ist § 29 BBauG ³⁾.

4.2.1 Die bauliche Anlage

Sowohl das EKZ als auch der VBM sind bauliche Anlagen ⁴⁾ i.S.d. § 29 Satz 1 BBauG. Sie sind aus Baustoffen oder Bauteilen hergestellt und mit dem Erdboden verbunden ⁵⁾.

1) Gelzer BauplR Rdnr 494,1084.

2) So Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 35 Rdnr 68 m.w.N.; Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 35 Bem 4 a; Oestreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 35 Nr 3; Rothe BBauG § 35 Anm 7; Schlez BBauG § 35 Rdnr 67; Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 17; BVerwG, Urt. v. 29.3.1964 - I C 30,62 -, in: BVerwGE 18,249 f; Gelzer BauplR Rdnr 1294 f; Pohl BauplR S. 85; Brocke, in: DVBl 1979,188; Gehrman, in: GewArch 1978,109. Krit. Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 400,407.

3) Zinkahn, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 29 Rdnr 39 ff; Dyong, a.a.O. § 34 Rdnr 22; Oestreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 29 Nr 2; BVerwG, Urt. v. 4.11.1966 - IV C 36.65 -, in: DVBl 1967,285. Bzgl. Nutzungsänderungen vgl. Weyreuther Außenbereich S. 321.

4) Hinsichtlich dieses bauplanungsrechtlich zu definierenden Begriffes siehe Zinkahn, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 29 Rdnr 2 ff; Rothe BBauG § 29 Anm 2; Schlez BBauG § 29 Rdnr 3; Gelzer BauplR Rdnr 451 f; Weyreuther Außenbereich S. 54 ff; Pohl BauplR S. 69; Dolde, in: NJW 1976,1058. Für eine inhaltliche Gleichschaltung mit dem bauordnungsrechtlichen Begriff sind Friauf BesVwR S. 471 und Stüer, in: Kommunalwirtschaft 1978,238.

5) Vgl. Brüll/Dölker Bauleitplanung S. 111.

4.2.2 Die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung

§ 29 Satz 1 BBauG greift dann ein, wenn ein EKZ bzw. VBM errichtet oder geändert ¹⁾ werden soll oder wenn eine Nutzungsänderung ²⁾ beabsichtigt ist.

4.2.3 Die Genehmigung, Zustimmung oder Anzeige

Ob eine bauaufsichtliche ³⁾ Genehmigung oder Zustimmung bzw. eine Anzeige ⁴⁾ an die Bauaufsichtsbehörde erforderlich ist, regeln die jeweiligen Bauordnungen der Länder, z.B. § 80 BauONW ⁵⁾. Dabei läßt eine Freistellung von der Genehmigungspflicht grundsätzlich nicht den zwingenden Schluß zu, es handle sich um ein planungsrechtlich unbedeutendes Vorhaben.

4.3 Zulässigkeitsvoraussetzungen gem. § 30 BBauG

Liegt das Grundstück im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes, regelt sich die bauliche Nutzung nach § 30 BBauG.

4.3.1 Geltung eines wirksamen Bebauungsplanes

§ 30 BBauG setzt die Geltung eines wirksamen B-Planes voraus. Er ist gem. § 10 BBauG als Satzung zu beschließen, nach § 11 BBauG genehmigungsbedürftig und bedarf gem. § 12 BBauG der Bekanntmachung ⁶⁾.

1) Vgl. zu diesen Begriffen Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 29 Rdz 4 und Gelzer BauplR Rdnr 454 ff.

2) Vgl. Ausführungen zu Ziff 4.6.

3) Nach Weyreuther Außenbereich S. 169; ders., in: BauR 1972, 4 FN 34 ist in § 29 BBauG bauaufsichtlich mit bauordnungsrechtlich gleichzusetzen.

4) In Nordrhein-Westfalen gelten: Verordnung über genehmigungs- und anzeigefreie Vorhaben nach der Landesbauordnung - Freistellungsverordnung - vom 5. September 1978 (GV.NW. 1978 S. 526); Verordnung über anzeigebedürftige Vorhaben nach der Landesbauordnung - Bauanzeigeverordnung - vom 20. September 1978 (GV.NW. 1978 S. 534).

5) Vgl. Bröll/Dölker Bauleitplanung S. 112; Evers, in: DVBl 1967, 250/252/254.

6) Zum F-Plan und B-Plan allgemein vgl. Gaentzsch BBauG S. 67 ff; Pohl BauplR S. 32 ff; Reißig Bauleitplanung S. 59 ff; Weyreuther Außenbereich S. 62 ff; Bröll/Dölker Bauleitplanung S. 22 ff, 44 ff; Schimanke, in: DVBl 1979, 616 ff.

4.3.2

Vorliegen eines qualifizierten Bebauungsplanes

Die in § 1 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 BBauG normierte Aufgabe der Bauleitplanung, einen Rahmen für die städtebauliche Ordnung und Entwicklung zu schaffen, verlangt nach der Intention des § 30 BBauG das Vorliegen eines sog. qualifizierten Bebauungsplanes¹⁾. Entspricht der B-Plan den in § 30 BBauG festgelegten Mindestanforderungen, ist er als Regulativ für Einkaufszentren- oder Verbrauchermarktprojekte auf jeden Fall beachtlich.

4.3.2.1

Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung

Durch die Festsetzungen im B-Plan hinsichtlich Art und Maß der baulichen Nutzung werden die jeweils anwendbaren Vorschriften der Baunutzungsverordnung Bestandteil des B-Planes, § 1 Abs. 3 BauNVO 77. Die Normen konkretisieren die für das jeweilige Baugebiet zulässige Nutzung in Bezug auf die Art (§§ 2-14 BauNVO 77) und das Maß (§ 16 ff BauNVO 77). Die regelmäßig auch in B-Plänen enthaltenen Angaben über die Bauweise (§ 9 Abs. 1 Ziff 2 BBauG) zählen nicht zu den notwendigen Festsetzungen über das Maß der baulichen Nutzung²⁾.

4.3.2.2

Die überbaubaren Grundstücksflächen

Die Baunutzungsverordnung bestimmt auch, wie die überbaubaren Grundstücksflächen (§ 9 Abs. 1 Ziff 2 BBauG) in B-Plänen festzusetzen sind. Dies kann durch Baulinien, Baugrenzen oder Bebauungstiefen geschehen - § 23 Abs. 1 BauNVO 77 -, wobei es ausreicht, daß eine dieser Festsetzungen getroffen wird³⁾. Eine Abgrenzung der überbaubaren Flächen nach allen vier Seiten durch eines der Festsetzungsmittel ist nicht erforderlich⁴⁾.

1) Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 30 Rdz 1; Schrödter BBauG § 30 Rdnr 1; Östreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 30 Nr 1.

2) Gelzer BauplR Rdnr 80 ff, 489 f, 530 ff; Östreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 30 Nr 1.

3) Gelzer BauplR Rdnr 492. Der Begriff der überbaubaren Grundstücksfläche ist von dem der zulässigen Grundfläche i.S.d. § 19 Abs. 2 BauNVO 77 zu unterscheiden.

4) BVerwG, Urt. v. 12.1.1968 - IV C 167.65 -, in: BVerwGE 29, 51 = BRS 20 Nr 8 = DÖV 1968, 581 = DVBl 1968, 515 = MDR 1968, 611.

4.3.2.3

Die örtlichen Verkehrsflächen

Die zeichnerischen Festsetzungen über die örtlichen Verkehrsflächen (§ 9 Abs. 1 Ziff 11 BBauG) müssen so beschaffen sein, daß eine ordnungsgemäße Erschließung der Grundstücke gewährleistet ist. Dazu gehört auch der Zugang zu überörtlichen Erschließungsanlagen ¹⁾, was bei der Ausrichtung von EKZ und VBM auf PKW-Kunden von besonderer Bedeutung ist.

4.3.3

Sonstige baurechtliche Vorschriften

Die in § 30 BBauG vorgeschriebenen Mindestanforderungen an B-Pläne müssen nicht notwendigerweise in einem B-Plan allein enthalten sein. Vielmehr reicht das kumulative Vorhandensein mehrerer sog. einfacher Bebauungspläne sowie die Existenz eines einfachen B-Planes und/oder sonstiger baurechtlicher Vorschriften aus, wenn dadurch der in § 30 BBauG geforderte Standard erreicht wird ²⁾.

Die Bezugnahme auf sonstige baurechtliche Vorschriften eröffnet die Möglichkeit, auch nach § 173 Abs. 3 BBauG übergeleitete Vorschriften und Pläne zu berücksichtigen. Letztere sind zwar selbst keine B-Pläne i.S.d. § 8 ff BBauG, sie gelten aber als solche. Auf deren Rechtsnatur oder Bezeichnung kommt es nicht an. Allein die Tatsache, daß diese Vorschriften und Pläne bei Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes der damaligen Rechtssituation entsprechend verbindlich waren und sich in Übereinstimmung mit § 9 BBauG befanden, ist für ihre Beachtlichkeit im Rahmen des § 30 BBauG entscheidend ³⁾. Als in Nordrhein-Westfalen fortgeltende baurechtliche Vorschriften und städtebauliche Pläne sind etwa die Baugebiets-, Bauzonen- und Baustufenordnungen bzw. -pläne aufgrund des Preußischen Wohnungsgesetzes vom 28.03.1918 und der Bauregelungsverordnung vom 15.02.1936 sowie die Durch-

1) Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 30 Rdnr 33; Gelzer BauplR Rdnr 125 ff, 492.

2) Vgl. Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 30 Rdz 5; Oestreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 30 Nr 1; Gelzer BauplR Rdnr 484, insbesondere auch zu übergeleiteten B-Plänen.

3) Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 30 Rdnr 30; Gelzer BauplR Rdnr 485. Zu den Voraussetzungen der Fortgeltung vgl. Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 173 Rdnr 50 ff.

führungspläne aufgrund des Aufbaugesetzes in der Fassung vom 29.04.1957 anzusehen. Diese Regelungen betreffen die Ausweisung von Baugebieten. Die Festsetzungen von örtlichen Verkehrsflächen beinhalten die Fluchtlinien - bzw. Durchführungspläne aufgrund des Preußischen Fluchtliniengesetzes ¹⁾.

4.3.4

Die Geltung der Baunutzungsverordnung und sonstiger Vorschriften für Einkaufszentrum und Verbrauchermarkt

Soweit die Vorschriften der jeweiligen Baunutzungsverordnung, die durch die Festsetzung der Baugebiete Bestandteil des B-Planes geworden sind, Regelungen in bezug auf die in § 30 BBauG genannten Kriterien enthalten, besteht für die Beurteilung von Ansiedlungsbegehren die Besonderheit, daß es zur Zeit drei nebeneinander gültige Baunutzungsverordnungen gibt ²⁾.

Für B-Pläne, die in der Zeit vom 01.08.1962 und 31.12.1968 ausgelegt bzw. rechtswirksam geworden sind, gilt die BauNVO 62 ³⁾.

Zwischen dem 01.01.1969 und 30.09.1977 ausgelegte bzw. rechtswirksam gewordene B-Pläne unterfallen der BauNVO 68 ⁴⁾. Für nach dem 01.10.1977 ausgelegte B-Pläne gilt grundsätzlich die BauNVO 77; abweichende Bestimmungen trifft § 25 a BauNVO 77 ⁵⁾.

-
- 1) Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 173 Rdnr 65; Crone-Erdmann, in: GewArch 1975,320/322; Krupinski, in: Stadtbauwelt 1976,182 f. Derartige Pläne können durch Gewohnheitsrecht außer Kraft treten - Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 173 Rdnr 4; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 18.2.1977 - K 1651.75 - S. 28 ff. Zu deren Funktionslosigkeit vgl. BVerwG, Urt. v. 29.4.1977 - IV C 39.75 -, in: NJW 1977,2325 f; Bosch, in: BauR 1978,268 f.
 - 2) Stich, in: Schlichter/Stich/Tittel BauNVO Einf Rdz 1 f; Gelzer BauplR Rdnr 496; Stich, in: DÖV 1978,537; vgl. Gehrman, in: Stadtbauwelt 1977,332 f.
 - 3) Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung) vom 26. Juni 1962 (BGBl.I S. 429).
 - 4) Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung - BauNVO-) in der Fassung vom 26. November 1968 (BGBl.I S. 1237, berichtigt in BGBl.1969 I S. 11).
 - 5) Stich, in: Schlichter/Stich/Tittel BauNVO Einf Rdz 26; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 32; Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 37 ff; Gelzer BauplR Rdnr 495; Rothe, in: DVBl 1977,888; Stich, in: DÖV 1978,542 ff.

Diese drei Baunutzungsverordnungen regeln die Zulässigkeit von EKZ und VBM in den einzelnen Baugebieten sehr unterschiedlich. Bei B-Plänen, denen die BauNVO 62 zugrunde liegt, sind die Handelsbetriebe EKZ und VBM in Dorf-, Misch-, Kern-, Gewerbe- und Industriegebieten zulässig¹⁾. Dies gilt auch in bezug auf die BauNVO 68, jedoch mit der Einschränkung, daß die vorwiegend der Übergemeindlichen Versorgung dienenden Einkaufszentren und Verbrauchermärkte nur in Kern- und Sondergebieten zulässig sind. Bezüglich der BauNVO 77 besteht die Regelung, daß EKZ und VBM von vornherein nur in Kerngebieten und für sie festgesetzten Sondergebieten angesiedelt werden können. Erreichen nach § 173 Abs. 3 BBauG übergeleitete Pläne oder Vorschriften allein oder gemeinsam mit sonstigen baurechtlichen Vorschriften den Mindeststandard des § 30 BBauG, richtet sich die Zulässigkeit von EKZ und VBM nach dem übernommenen Landesrecht²⁾. Eine Rückwirkung der jeweils neueren Fassung der BauNVO auf Pläne, für die eine ältere Fassung gilt, oder auf die übergeleiteten Pläne kommt in der Regel nicht in Betracht³⁾.

4.3.5

Kein Widerspruch zu den Festsetzungen

Die Baugenehmigungsbehörde hat zu prüfen, ob das konkrete Bauvorhaben den Festsetzungen des B-Planes allein oder im Zusammenhang mit den sonstigen baurechtlichen Vorschriften entspricht.

Ergibt sich ein erkennbarer Widerspruch zu den einzelnen Festsetzungen, so ist das Bauvorhaben gem. § 30 BBauG unzulässig⁴⁾. Bielenberg neigt zu der Ansicht, daß über die Festsetzungen hinaus auch die sich aus dem Gesamteinhalt ergebenden Zwecke und Ziele des Planes rechtlich relevant

1) Förster BauNVO § 11 Bem 4 a; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 32. Wegen der Zulässigkeit in Gewerbe- und Industriegebieten vgl. die Auseinandersetzung von Crone-Erdmann, in: GewArch 1975, 321 f; ders., a.a.O. 1976, 258 f und Gehrman, in: GewArch 1976, 153 f.

2) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 32.

3) Vgl. Stich, in: Schlichter/Stich/Tittel BauNVO Einf Rdz 27 ff; Gelzer BauplR Rdnr 497.

4) Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 30 Rdz 6.

seien ¹⁾. Dem steht jedoch der Wortlaut des § 30 BBauG ("diesen Festsetzungen") entgegen. Im übrigen basieren die übergreifenden Ziele und Zwecke des Planes auf den konkreten Festsetzungen, so daß sie allein als maßgeblicher Prüfungsmaßstab in Betracht kommen.

4.3.6

Die gesicherte Erschließung

§ 30 BBauG hat zur weiteren Voraussetzung, daß die Erschließung gesichert ist.

Unter Erschließung sind diejenigen Maßnahmen zu verstehen, die eine bauliche Nutzung von potentielltem Bauland ermöglichen sollen ²⁾. Während in der Vergangenheit von einigen Autoren bereits eine weite Auslegung erfolgt ist ³⁾, wird nunmehr allgemein ein weiter Erschließungsbegriff vertreten ⁴⁾. Die Erschließung umfaßt danach im Hinblick auf die §§ 123 Abs. 1, 127 Abs. 2 und 4 Satz 2 BBauG über die allgemeine Herstellung von Straßen, Wegen, Plätzen und Beleuchtungsanlagen hinaus die Straßen- und Hausentwässerung, den Anschluß des Grundstückes an das Verkehrsnetz sowie die Versorgung mit Elektrizität, Wasser und Wärme (Fernwärme, Gas), wobei Gelzer die Zuleitungen für Gas bzw. Wärme nicht als unbedingte Bestandteile der Erschließung ansieht ⁵⁾. Daraus läßt sich ableiten, daß der Erschließungsbegriff i.S.d.

§ 30 BBauG alle für die Realisierung der nutzungsgemäßen Grundbedürfnisse erforderlichen Ver- und Entsorgungsanlagen umfaßt. Es ist eine bebauungsadäquate und planmäßige Nutzung der Grundstücke zu gewährleisten, vgl. § 125 Abs. 1 BBauG. Der Bedeutung des qualifizierten B-Planes entsprechend ist bei § 30 BBauG eine

1) Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 30 Rdnr 36.

2) Vgl. Hanisch, in: BauR 1978, 342.

3) Finkler, in: DVBl 1962, 331. Vgl. Oestreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 30 Nr 2; Weyreuther Außenbereich S. 43.

4) Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 30 Bem 3 b; Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 30 Rdnr 45; Heinze BBauG § 30 Anm 3; Rothe BBauG § 30 Anm 3; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 30 Rdz 7; Schrödter BBauG § 30 Rdnr 2; Fickert Bauvorhaben Tz 62; Finkler Erschließungsrecht S. 7.

5) Gelzer BauplR Rdnr 500.

planbezogene Erschließung essentiell ¹⁾.

Die Erschließung ist gesichert, wenn die Gemeinde willens und in der Lage ist, die Erschließungsanlagen herzustellen. Die Durchführung der Erschließung muß rechtlich und tatsächlich möglich sein. Dazu reicht die Bereitstellung der finanziellen Mittel im Haushaltsplan allein nicht aus ²⁾. Es muß vielmehr prognostiziert werden können, daß bei Zugrundelegung objektiver Kriterien eine Benutzung der Erschließungsanlagen im Zeitpunkt der Fertigstellung des Bauvorhabens (vgl. § 123 Abs. 2 BBauG) erfolgen kann; dann muß der konkrete Anschluß des betreffenden Grundstückes an die für die funktionsgerechte Nutzung erforderlichen Erschließungsanlagen möglich sein. Auf die Erteilung der Baugenehmigung kommt es dagegen nicht an ³⁾. Ist die planbezogene Erschließung noch nicht gewährleistet, müssen Erschließungsflächen z.B. erst im Wege der Enteignung erworben werden, so existiert ein Bauverbot ⁴⁾. Auf die Durchführung der Erschließungsmaßnahmen seitens der Gemeinde besteht grundsätzlich kein Rechtsanspruch (§ 123 Abs. 4 BBauG) des Bewerbers ⁵⁾, besondere Umstände können aber zu einer Erschließungspflicht führen ⁶⁾.

1) Vgl. Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 30 Rdz 7. A.A. Hanisch, in: BauR 1978,343; Creutz, in: BauR 1977,237.

2) Gelzer BauplR Rdnr 509. A.A. Finkler, in: DVBl 1962,332.

3) Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 30 Rdz 7; Oestreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 30 Nr 2; Rothe BBauG § 30 Anm 3; Brüll/Dölker Bauleitplanung S. 119. Vgl. Schröder BBauG § 30 Rdnr 2 und Fickert Bauvorhaben Tz 62 ff, die zum Teil geringere Anforderungen stellen.

4) Vgl. Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 30 Rdnr 40.

5) Oestreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 123 Nr 3; Gelzer BauplR Rdnr 502; Hanisch, in: BauR 1978,341.

6) BVerwG, Urt. v. 10.9.1976 - IV C 5.76 -, in: BRS 30 Nr 80 = BauR 1977,44 = DÖV 1977,607 = NJW 1977,405 = DVBl 1977,48; BVerwG, Urt. v. 11.3.1977 - IV C 45.75 -, in: BRS 32 Nr 1 = BauR 1977,241 = DVBl 1977,529 = MDR 1977,1043 = NJW 1977, 1979; BGH, Urt. v. 7.2.1980 - III ZR 23.78 -, in: NJW 1980, 1683.

Die Erschließung stellt zwar eine Selbstverwaltungsangelegenheit der Gemeinde dar, dies schließt jedoch die Übernahme der planbezogenen Erschließung hinsichtlich Art und Umfang auf eigene Rechnung durch private Dritte nicht aus, § 123 Abs. 3 BBauG. Der Betreiber eines Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes hat somit die Möglichkeit, diese Zulässigkeitsvoraussetzung selbst herbeizuführen, wenn die Ansiedlung des Handelsbetriebes unter Hinweis auf fehlende finanzielle Mittel für die Erschließung zunächst abgelehnt worden ist. Der Inhalt eines insoweit abzuschließenden öffentlich-rechtlichen ¹⁾ Erschließungsvertrages muß darauf ausgerichtet sein, daß sich die Erschließungsanlagen in das öffentliche Ver- und Entsorgungsnetz einfügen, die Benutzbarkeit durch die Allgemeinheit gewährleistet ist und auch Erhaltungsmaßnahmen ²⁾ durchgeführt werden ³⁾. Die Erfüllung der sich aus dem Vertrag ergebenden Pflichten des privaten Vertragspartners ist in finanzieller und rechtlicher Hinsicht sicherzustellen ⁴⁾. Da die Gemeinde trotz Abschluß eines derartigen Vertrages grundsätzlich nicht von ihrer Erschließungslast sowie der damit zusammenhängenden Verantwortung für eine sachgerechte Erschließung befreit wird und dem Privaten keine größeren Zahlungspflichten als im Falle der Beitragserhebung auferlegt werden dürfen, bleibt die Gemeinde verpflichtet, ihren Eigenanteil - in der Regel 10 % - an dem Erschließungsaufwand zu tragen. Eine fehlende Vertragsregelung führt insoweit zu einem öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruch gegen die Gemeinde ⁵⁾.

1) So Tittel, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 123 Rdz 10; BGH, Urt. v. 7.2.1980 - III ZR 23.78 -, in: NJW 1980,1684; BGH, Urt. v. 30.9.1970 - I ZR 132.68 -, in: DVBl 1971,395 = DÖV 1970,860. Vgl. Schrödter BBauG § 123 Rdnr 15 ff.

2) Zu den Folgekostenverträgen vgl. Degenhart, in: BayVB1 1979, 289 ff; Stettner, in: AÖR 102,544 ff.

3) OVG NW, Urt. v. 7.11.1977 - X A 650.73 -, in: NJW 1978,2315; Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 30 Rdnr 49.

4) OVG NW, Urt. v. 7.11.1977 - X A 650.73 -, in: NJW 1978,2314.

5) Tittel, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 123 Rdz 9; Driehaus, a.a.O. § 129 Rdz 12; Oestreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 123 Nr 2.

Die mit der Erschließung zusammenhängenden Fragen können auch im Rahmen der §§ 34,35 BBauG von Bedeutung sein.

4.4

Beurteilungskriterien gem. § 34 BBauG

Der Zulassungstatbestand des § 34 BBauG enthält neben rein tatsächlichen auch rechtliche Beurteilungskriterien, über deren Inhalt und Wirkung zum Teil sehr unterschiedliche Auffassungen bestehen; das gleiche gilt für das Verhältnis der Absätze des § 34 BBauG zueinander ¹⁾. Da EKZ und VBM flächenintensive Großvorhaben des Einzelhandels sind, ergibt sich die besondere Problematik, ob diese Einzelhandelsformen sich unter Beachtung der öffentlichen Belange noch in die 34er Gebiete einfügen und so im Wege der Einzelgenehmigung zugelassen werden können.

4.4.1

Anwendbarkeitsvoraussetzungen

Hinsichtlich der Systematik der Norm sind die Kriterien, die den sachlichen und räumlichen Anwendungsbereich des § 34 BBauG betreffen, von denjenigen Voraussetzungen zu unterscheiden, die sich auf die Zulässigkeit des konkreten Bauvorhabens beziehen ²⁾.

4.4.1.1

Die Nichtgeltung von § 30 BBauG

§ 34 Abs. 1 BBauG enthält die klarstellende Formulierung, daß die Vorschrift nur dann Geltung hat, sofern § 30 BBauG keine Anwendung findet. Damit kommt zum Ausdruck, daß § 34 BBauG gegenüber § 30 BBauG nachrangig ist ³⁾. Die Existenz eines qualifizierten B-Planes für das betreffende Ansiedlungsgebiet schließt die Anwendbarkeit des § 34 BBauG aus ⁴⁾.

1) Zur Kritik an der jetzigen Fassung der Norm vgl. Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 1; Gelzer BauplR Rdnr 946 ff; Gehrman, in: GewArch 1978,108; Peinemann, in: der landkreis 1978,375; Baumeister, in: FS-BVerwG S. 31,33,35.

2) Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 379.

3) Friauf BesVwR S. 472; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 382.

4) Gaentzsch BBauG S. 146; Schlez BBauG § 34 Rdnr 12.

4.4.1.2

Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile

Die räumliche Bestimmung des Innenbereichs bereitet in der Praxis immer wieder erhebliche Schwierigkeiten ¹⁾. Sie resultieren daraus, daß die Verschiedenartigkeit der Verhältnisse generelle Einordnungskriterien nicht zuläßt. Eine sachgerechte Entscheidung kann nur aufgrund einer umfassenden Bewertung der gesamten örtlichen Gegebenheiten im Einzelfall erfolgen, wobei sich die bewertende Betrachtungsweise an der Verkehrsauffassung zu orientieren hat ²⁾.

4.4.1.2.1

Der Bebauungszusammenhang

Nach der insoweit unverändert auf die Neufassung übertragbaren Rechtsprechung zu § 34 BBauG a.F. ³⁾ ist ein Bebauungszusammenhang dann gegeben, wenn die aufeinander folgende Bebauung trotz vorhandener Baulücken den Eindruck der Geschlossenheit (Zusammengehörigkeit) vermittelt ⁴⁾.

Für die Ansiedlung eines Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes ist von besonderem Interesse, bei welcher Größe unbebaute Flächen (Baulücken im engeren Sinne) keine Geschlossenheit mehr bewirken; denn grundsätzlich muß das für die Bebauung vorgesehene Grundstück selbst einen Bestandteil des Bebauungszusammenhangs bilden ⁵⁾. Ein allgemein gültiger Schwellenwert läßt sich

1) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht RdNr 144.

2) Oestreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 34 Nr 2 a.

3) Rothe BBauG § 34 Anm 2; Schrödter BBauG § 34 Rdnr 2; Bröll, in: BayVBl 1977,8.

4) BVerwG, Beschl. v. 12.2.1968 - IV B 47.67 -, in: BRS 20 Nr 33 = BayVBl 1968,432; BVerwG, Ur. v. 6.11.1968 - IV C 31.66 -, in: BVerwGE 31,25 f = BRS 20 Nr 36 = DVBl 1970,72. Zur reichhaltigen Kasuistik vgl. Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 34 Bem 2 b; Oestreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 34 Nr 6; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 1; Gelzer BauplR Rdnr 950 ff.

5) BVerwG, Ur. v. 1.12.1972 - IV C 6.71 -, in: BVerwGE 41,234 = BayVBl 1973,358 = BauR 1973,99 = BRS 25 Nr 36 = DÖV 1973,347 = MDR 1973,785.

dafür nicht angeben. Man kann aber davon ausgehen, daß mit zunehmender räumlicher Ausdehnung die Qualität 'Baulücke' immer mehr verloren geht, dadurch der Bebauungszusammenhang zerrissen und dessen Unterbrechung letztlich evident wird ¹⁾.

In der Rechtsprechung ist der Grundsatz entwickelt worden, daß ein zur Bebauung vorgesehenes Grundstück die Grenze der Baulücke überschreitet und nicht mehr an dem Eindruck der Zusammengehörigkeit teilnimmt, wenn keine Prägung durch die vorhandene Bebauung erfolgt ²⁾. Ist bei einer derartigen Situation das in Frage stehende Grundstück einer gesonderten städtebaulichen Entwicklung und Planung fähig, so liegt es zwar geographisch, nicht aber i.S.d. § 34 BBauG innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteiles ³⁾. Demgegenüber hat Hoppe darauf hingewiesen, daß Fälle denkbar sind, bei denen von einer vorhandenen Bebauung keine Prägung ausgeht und dennoch der Eindruck der Geschlossenheit gegeben ist ⁴⁾. Diese Möglichkeit eröffnet sich z.B. dann, wenn die Grundstücksumgebung eine solche Vielfalt von verschiedenartigen Gebietselementen aufweist, daß sie nahezu jede Art von Bebauung ermöglicht. Berücksichtigt man dann, ob die betreffenden Flächen Bauland sind oder nach der geordneten baulichen Entwicklung der Gemeinde zur Bebauung anstehen ⁵⁾, so erweist sich die Prägung der vorhandenen Bebauung in der Regel zwar als hinreichende, nicht aber als notwendige Bedingung für die Annahme des Eindrucks der Geschlossenheit und damit des Bebauungszusammenhanges ⁶⁾.

Unter Berücksichtigung dieser Auffassungen ist im Hinblick auf die Ansiedlung eines Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes

1) BVerwG, Urt. v. 14.4.1967 - IV C 134.65 -, in: BRS 18 Nr 23.

2) BVerwG, Urt. v. 1.12.1972 - IV C 6.71 -, in: BVerwGE 41,235 f;
BVerwG, Urt. v. 14.12.1973 - IV C 48.72 -, in: BauR 1974,107 f.

3) Schrödter BBauG § 19 Rdnr 3 a.

4) Hoppe, in: BauR 1973,84 f.

5) OVG Lüneburg, Urt. v. 13.12.1963 - I A 150.62 -, in: BRS 15
Nr 22 = DÜV 1964,392.

6) Hoppe, in: BauR 1973,85. Nach Gelzer BauplR Rdnr 953 wirkt auch eine diffuse Bebauung prägend.

von besonderer Bedeutung, daß es sich bei diesen Distributionsformen um flächenintensive Großvorhaben handelt, insbesondere, wenn man die erforderlichen Nebenanlagen wie z.B. Parkplätze einbezieht. Die in einem 34er Gebiet vorhandene Bebauung wird daher in der Regel nur einen geringen Einfluß auf die für die Errichtung dieser Objekte notwendigen Grundstücksflächen ausüben. Die insoweit fehlende "lenkende Funktion der Tatbestandsmerkmale des § 34 BBauG" ¹⁾ muß durch eine gesonderte städtebauliche Entwicklung und Planung ersetzt werden; die nicht vorhandene Prägung schlägt quasi in ein Planungserfordernis um. Läßt sich in Ausnahmefällen gleichwohl noch ein Bebauungszusammenhang feststellen, so ist weiter zu fragen, ob das Vorhaben auch in einem Ortsteil angesiedelt werden soll.

4.4.1.2.2 Der Begriff "Ortsteil"

Unter dem Begriff des Ortsteiles wird ein Bebauungskomplex verstanden, der aufgrund der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ²⁾ ist. Abzustellen ist auf das Erscheinungsbild und die Funktion der vorhandenen Bebauung. Vergleichsgrößen können dabei andere Ortsteile, aber auch solche Ansammlungen von baulichen Anlagen sein, die diese Qualifikation nicht besitzen ³⁾.

Kontrovers wird die Frage beurteilt, wie sich kommunale Grenzen auf die Existenz eines Ortsteiles auswirken. Vor allem die Rechtsprechung vertritt unter Hinweis auf die Planungshoheit der Gemeinden die Auffassung, daß ein Ortsteil jeweils nur auf dem Ge-

1) Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 388.

2) BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 - IV C 31.66 -, in: BVerwGE 31,26 ff.; Weyreuther Außenbereich S. 338 ff.

3) BVerwG, Urt. v. 17.11.1972 - IV C 13.71 -, in: BRS 25 Nr 41 = BauR 1973,33. Vgl. BVerwG, Urt. v. 30.4.1969 - IV C 38.67 -, in: BRS 22 Nr 76; BVerwG, Urt. v. 6.11.1968 - IV C 31.66 -, in: BVerwGE 31,26 ff.

biet der planungsbefugten Gemeinde bestehen könne¹⁾. Unabhängig davon, daß in § 34 BBauG die Formulierung Ortsteil und nicht Gemeindeteil verwendet wird, muß dieser Ansicht entgegengehalten werden, daß es für die Einordnung eines Bebauungskomplexes als Ortsteil ausschließlich auf die tatsächlichen Gegebenheiten und nicht auf die rechtlichen Verhältnisse ankommt²⁾. Ist eine vorhandene zusammenhängende Bebauung über die Grenzen eines qualifiziert beplanten Gebietes in den Außenbereich hineingewachsen oder wird für einen Teil eines bisher unbeplanten Ortsteiles ein qualifizierter B-Plan aufgestellt, so kann rein tatsächlich die jenseits der Grenzen des B-Planes vorhandene Bebauung nicht von der im Zusammenhang stehenden Bebauung im Planbereich getrennt werden, beide Komplexe bilden vielmehr - unabhängig von Gemeindegrenzen - den im Zusammenhang bebauten Ortsteil³⁾. Daraus wird deutlich, daß sich auch grenzüberschreitende Bebauungszusammenhänge als Ortsteile i.S.d. § 34 BBauG qualifizieren lassen⁴⁾.

Ein EKZ oder VBM, das bzw. der in einer Ansammlung von Gebäuden angesiedelt werden soll, die am Rande einer Stadt oder Gemeinde liegt und mit Gebäudekomplexen einer Nachbargemeinde eine Einheit bildet, kann deshalb nicht mit dem Hinweis untersagt werden, es liege kein Ortsteil vor.

1) BVerwG, Urt. v. 26.5.1967 - IV C 25.66 -, in: BVerwGE 27, 137 f = BRS 18 Nr 20 = DÖV 1968, 56 = DVBl 1968, 43; BayVGh, Urt. v. 7.4.1977 - Nr 33 XV 74 -, in: BRS 32 Nr 36; Schlesz BBauG § 34 Rdnr 3; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 1; Schrödter BBauG § 19 Rdnr 3 f; ders., a.a.O. § 34 Rdnr 1.

2) Gelzer BauplR Rdnr 966.

3) Zinkahn, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 19 Rdnr 19 ff; Sandler, in: BBauBl 1968, 66 f.

4) Oestreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 34 Nr 2 b; Bröll/Dölker Bauleitplanung S. 130; Fickert Bauvorhaben Tz 247.

4.4.1.2.3

Das Merkmal "innerhalb"

Das Kriterium 'innerhalb' dient der Ermittlung der Grenzen des durch § 34 BBauG abgedeckten Bereiches. Dieser ist durch das Spannungsverhältnis zum Außenbereich (§ 35 BBauG) gekennzeichnet. Die Zuordnung eines Grundstückes hat anhand seiner situationsgebundenen Eigenart aufgrund wertender Entscheidung zu erfolgen. Nimmt die betreffende Fläche im Rahmen der aufeinanderfolgenden Bebauung noch am Eindruck der Geschlossenheit teil, bildet sie mit der vorhandenen Bebauung eine städtebauliche Einheit, so ist die Fläche Bestandteil des Innenbereiches ¹⁾. Dominieren dagegen die Merkmale, die für eine gebietliche Anknüpfung an den Außenbereich ²⁾ sprechen, so ist für die Anwendung des § 34 BBauG kein Raum. Der Versuch einer mathematischen Abgrenzung der Bereiche, etwa in der Weise, die am Rande eines Siedlungskomplexes liegenden Gebäude durch Linien zu verbinden, muß scheitern ³⁾. Hilfsmittel der Zuordnung können in diesem Zusammenhang allenfalls natürliche Geländegegebenheiten, Straßen und andere Landschaftseinflüsse sein.

4.4.1.3

Die Innenbereichssatzungen im Sinne des § 34 Abs. 2 und 2 a BBauG

Neben die an faktischen Gegebenheiten orientierte Betrachtungsweise ist in § 34 Abs. 2 und 2 a BBauG die Möglichkeit getreten, durch Innenbereichssatzungen das - nach den Vorstellungen der Gemeinde vorhandene oder gewollte - Gebiet von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen festzulegen. Ob sich die in der Praxis bisher entstandenen Schwierigkeiten hinsichtlich der Abgrenzung des Innenbereiches vom Außenbereich durch die Satzungsermächtigungen

1) Schlez BBauG § 34 Rdnr 5; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 1; Schrödter BBauG § 19 Rdnr 3; BVerwG, Urt. v. 14.4.1967 - IV C 134.65 -, in: BRS 18 Nr 23; BVerwG, Urt. v. 6.12.1967 - IV C 94.66 -, in: BVerwGE 28,272 = BRS 18 Nr 57.

2) Vgl. Ausführungen zu Ziff 4.5.1.1.

3) Schütz, in: Schütz/Frohberg BBauG § 19 Anm III 1.

erledigen, erscheint im Hinblick auf die komplizierten Regelungen äußerst zweifelhaft ¹⁾. Eine bloße Verlagerung des Problems auf eine andere Ebene ist wahrscheinlicher.

Im Hinblick auf EKZ und VBM besteht die Gefahr, daß über den Erlaß von Innenbereichssatzungen Flächen geschaffen werden, die andernfalls nicht für eine Ansiedlung dieser Betriebsformen in den 34er Gebieten ausreichend gewesen wären.

§ 34 Abs. 2 und 2 a BBauG eröffnen den Gemeinden eine Ermessensentscheidung ("können") dahingehend, ob sie Innenbereichssatzungen erlassen wollen. Die materiell-rechtliche Entscheidung, nämlich die Grenzziehung oder Festlegung des Gebietes selbst, ist dagegen nicht in das Belieben der Gemeinde gestellt ²⁾. Entspricht die Entscheidung nicht den allgemeinen, von der Rechtsprechung entwickelten Grundsätzen, so ist die Satzung rechtswidrig, d.h. nichtig ³⁾.

4.4.1.3.1 Die Satzung gem. § 34 Abs. 2 BBauG

Die Innenbereichssatzung gem. § 34 Abs. 2 BBauG kann vom Regelungsinhalt her eine Begrenzung und/oder Abrundung des im Zusammenhang bebauten Ortsteiles enthalten.

4.4.1.3.1.1 Grenzsatzung gem. § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG

Erfolgt in der Satzung gem. § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG die Festlegung der Grenzen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteiles insgesamt oder nur teilweise, so kann von einer Grenzsatzung gesprochen werden.

Sie soll nach Schmidt-Eichstaedt ⁴⁾ die "Vermutung zugunsten der

1) Rothe BBauG § 34 Anm 6; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Titel BBauG § 34 Rdz 3; Schrödter BBauG § 34 Rdnr 22; Bröll/Dölker Bauleitplanung S. 134; Pohl BauplR S. 78; Bröll, in: BayVBl 1977,8 f; Friese, in: der städtetag 1979,568 f; Lenz, in: BauR 1979,466; Rothe, in: DVBl 1980,37; Schmidt-ABmann, in: NJW 1976,1916; Seewald, in: JZ 1977,9.

2) Vgl. Schlez BBauG § 34 Rdnr 6.

3) Vgl. Gelzer BauplR Rdnr 978; Schlez BBauG § 34 Rdnr 6.

4) Schmidt-Eichstaedt, in: JZ 1978,16.

Richtigkeit der in ihr enthaltenen und mit ihr beabsichtigten Abgrenzungen zwischen den Gebieten nach § 34 einerseits und § 35 andererseits" begründen. Dies beruhe auf der Grundlage des Planungsermessens der Gemeinde in Verbindung mit der nach § 34 Abs. 2 Satz 3 BBauG durchzuführenden Rechtskontrolle. Dem ist entgegenzuhalten, daß die Rechtmäßigkeitskontrolle durch die höhere Verwaltungsbehörde die volle gerichtliche Nachprüfung ¹⁾ der Subsumtion unter den Begriff 'im Zusammenhang bebauter Ortsteil' nicht auszuschließen oder zu ersetzen vermag. Sind die Grundstücke ²⁾ ohnehin Bestandteil des im Zusammenhang bebauten Ortsteiles, so hat die Grenzsatzung nach § 34 Abs. 2 Satz 1 BBauG lediglich deklaratorische Wirkung ³⁾. Sie ist keine Beweisregel oder gar Fiktion ⁴⁾.

Bezüglich der Grundstücke, die nicht von der Grenzsatzung erfaßt werden, aber Bestandteil des im Zusammenhang bebauten Ortsteils sind, entfaltet die Satzung keine Ausschlußwirkung in der Weise, daß sie automatisch zum Außenbereich gehörten ⁵⁾. Das kann bereits daraus gefolgert werden, daß auch 'Teile' von der Sat-

1) Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 34 Bem 2 d; Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 83.

2) Darunter wird ein abgegrenzter Teil der Erdoberfläche verstanden, der im Grundbuch als selbständiges Grundstück eingetragen ist und aus mehreren Einzelparzellen bestehen kann - vgl. Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 19 Rdz 2; Schrödter BBauG § 145 Rdnr 2.

3) So Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 34 Bem 2 b; Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 68; Schrödter BBauG § 45 Rdnr 22; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 145; Gelzer BauplR Rdnr 976; Weyreuther Außenbereich S. 408 f; Peinemann, in: der Landkreis 1978, 376; Baumeister, in: FS-BVerwG S. 33. A.A. Oestreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 34 Nr 3.

4) Vgl. Wolff/Bachof VwR I § 50 I b 2 zur ähnlichen Fragestellung bzgl. der Gültigkeit eines Verwaltungsaktes.

5) So Weyreuther Außenbereich S. 408 m.w.N.; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 145; Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 68; Heinze BBauG § 34 Anm 24. Zu einer Ausschlußwirkung tendieren Schrödter, in: Battis/Schrödter DVBl 1977, 168 und Schmidt-Eichstaedt, in: JZ 1978, 16.

zungsregelung betroffen sein können. Trotz der Existenz einer Grenzsatzung bleibt daher zu prüfen, ob das in Frage stehende Grundstück dem Innen- oder Außenbereich zuzuordnen ist. Im Interesse der Rechtssicherheit sollten daher die Gemeinden nicht die zweifelsfreien, sondern die problematischen Grenzlinien textlich und kartenmäßig ¹⁾ festlegen ²⁾.

4.4.1.3.1.2 Abrundungssatzung gem. § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG

Wird durch die Einbeziehung eines Außenbereichsgrundstückes in den Geltungsbereich der Abrundungssatzung i.S.d. § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG dessen Zugehörigkeit zu dem im Zusammenhang bebauten Ortsteil bewirkt, so hat die Abrundungssatzung konstitutive Wirkung. Denn sie begründet für das betreffende Grundstück originär das Recht zur baulichen Nutzung ³⁾. Diese weitgehende Konsequenz tritt, unabhängig von den formellen Schranken (§ 34 Abs. 2 Satz 3 i.V.m. § 6 Abs. 2-4 BBauG - vgl. § 155 a BBauG), jedoch nur unter drei materiell-rechtlichen Voraussetzungen ein.

4.4.1.3.1.2.1 Das Merkmal Abrundung

Zunächst muß das einbezogene Grundstück den im Zusammenhang bebauten Ortsteil abrunden. Das bedeutet, daß in die Abrundungssatzung nur solche Grundstücke oder Grundstücksteile des Außenbereiches aufgenommen werden können, die bei objektiver Betrachtungsweise zur Bebauung anstehen und deren Einbeziehung eine

1) Vgl. Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 146 b; Weyreuther Außenbereich S. 406 f.

2) Schmidt-Eichstaedt, in: JZ 1978, 17.

3) Dýong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 69; Schrödter BBauG § 34 Rdnr 22; Gaentzsch BBauG S. 147; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 146; Gelzer BauplR Rdnr 976; Bröll, in: BayVB1 1977, 8 f. A.A. Rothe, in: DVBl 1980, 38 f.

vernünftige Grenzbegradigung darstellt. Da der Eindruck der Geschlossenheit erhalten bleiben bzw. gestärkt werden muß, dürfen die hinzutretenden Flächen nur von untergeordneter Bedeutung sein ¹⁾. Der Begriff 'Abrundung' kann dabei nicht in mathematisch-geographischen Größen erfaßt werden. Ebenso verbietet sich eine extensive Handhabung in der Weise, daß durch die satzungsmäßige Zuordnung ganze Baugebiete oder - was vor allem in bezug auf EKZ oder VBM von Bedeutung ist - erhebliche Teile des Außenbereiches erfaßt bzw. Splittersiedlungen zu im Zusammenhang bebauten Ortsteilen hochgezont werden ²⁾.

4.4.1.3.1.2.2 Vereinbarkeit mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung

Grundstücke können dann einbezogen werden, wenn es mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar ist. Die Bezugnahme auf die Ordnungsvorstellungen des § 1 BBauG macht deutlich, daß die Innenbereichssatzung i.S.d. § 34 Abs. 2 Satz 2 BBauG die Aufstellung eines B-Planes nicht erübrigt, wenn z.B. aufgrund der Gewichtigkeit des geplanten Bauvorhabens eine planmäßige Regelung der baulichen Nutzung für das betreffende Grundstück erforderlich ist ³⁾.

4.4.1.3.1.2.3 Bestimmtheit der Nutzung

Schließlich muß die zulässige Nutzung nach § 34 Abs. 1 und 3 Satz 1 BBauG bestimmt werden können. Das setzt voraus, daß der Umgebung entnommen werden kann, in welcher Weise das einzubeziehende Grundstück zu bebauen ist. Bei insoweit fehlender Prägung, etwa im Falle großer Flächen, sind die Grundstücke daher

1) Weyreuther Außenbereich S. 411; Heinze BBauG § 34 Anm 25.

2) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 71 ff; Destreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 34 Nr 3; Rothe BBauG § 34 Anm 6; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 3; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 146; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 384; Bröll, in: BayVB1 1977,8 f; Schmidt-Eichstaedt, in: JZ 1978,16.

3) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 147; Gelzer BauplR Rdnr 969; Weyreuther Außenbereich S. 412 f; Bröll, in: BayVB1 1977,8 f.

nicht satzungsfähig ¹⁾).

4.4.1.3.2

Die Satzung gem. § 34 Abs. 2 a BBauG

Die Innenbereichssatzung gem. § 34 Abs. 2 a BBauG eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit, Gebiete mit besonderer Wohnsiedlungsstruktur, insbesondere mit historisch entstandener Streu- oder Bandbebauung, als im Zusammenhang bebaute Ortsteile konstitutiv festzulegen ²⁾. Dies setzt allerdings die Darstellung der entsprechenden Gebiete in F-Plänen voraus. Damit erlangt die Satzung gem. Abs. 2 a quasi den Status eines Ersatzbebauungsplanes ³⁾. Es erhebt sich deshalb die Frage, ob eine geordnete städtebauliche Entwicklung nicht eher mit Hilfe von qualifizierten B-Plänen i.S.d. § 30 BBauG verwirklicht werden sollte ⁴⁾. Vom Regelungsinhalt her können Festlegungen nach Abs. 2 a auch mit Abrundungen i.S.d. § 34 Abs. 2 BBauG kombiniert werden ⁵⁾.

4.4.1.3.2.1

Klarstellungssatzung gem. § 34 Abs. 2 a Satz 1 Alt. 1 BBauG

Ist zweifelhaft, ob das in Frage stehende Gebiet einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil zugeordnet werden kann, so dient die entsprechende Festlegung in der Satzung gem. § 34 Abs. 2 a Satz 1 Alt. 1 BBauG der Verdeutlichung; sie kann insoweit als Klarstellungssatzung bezeichnet werden ⁶⁾.

4.4.1.3.2.2

Entwicklungssatzung gem. § 34 Abs. 2 a Satz 1 Alt. 2 BBauG

Beabsichtigt die Gemeinde, eine vorhandene Bebauung, die noch nicht alle Merkmale eines im Zusammenhang bebauten Ortsteiles

1) Schlez BBauG § 34 Rdnr 7; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 4; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 146 a; Gelzer BauplR Rdnr 974; Weyreuther Außenbereich S. 413 f.

2) Schrödter BBauG § 34 Rdnr 23.

3) Rothe BBauG § 34 Anm 8; ders., in: DVBl 1980, 38.

4) Vgl. Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 147 i.

5) Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 10; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 147 m.

6) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 147 h.

besitzt, zu einem solchen hochzuzonen, so übt die Satzung gem. § 34 Abs. 2 a Satz 1 Alt. 2 BBauG die Funktion einer Entwicklungssatzung aus ¹⁾. Hat z.B. eine organische Streu- oder Bandbebauung wegen fehlender Versorgungseinrichtungen nicht das Gewicht eines Ortsteiles ²⁾, so kann im Wege der Entwicklungssatzung die Hochzonung zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil erfolgen ³⁾. Die ursprüngliche Außenbereichsbebauung wird damit den Regeln des § 34 BBauG unterworfen.

Mit Ausnahme dieser Entwicklungssatzung lassen sich somit in der Regel über die Innenbereichssatzungen des § 34 Abs. 2 und 2 a BBauG keine 34er Flächen für ~~SKZ~~ oder VBM schaffen.

4.4.2 Zulässigkeitsvoraussetzungen

An die Feststellung der Anwendbarkeit der Norm schließt sich die Prüfung der Zulässigkeitsvoraussetzungen für das spezielle Bauvorhaben an.

4.4.2.1 Kein Widerspruch zu den Festsetzungen eines Bebauungsplanes im Sinne des § 34 Abs. 1 BBauG

§ 34 Abs. 1 BBauG fordert ebenso wie § 30 BBauG, daß das Vorhaben den Festsetzungen eines B-Planes nicht widersprechen darf ⁴⁾. Soll ein Bauvorhaben in einem Innenbereich realisiert werden, für den die Gemeinde - im Gegensatz zu § 30 BBauG - einen nicht qualifizierten bzw. schlichten B-Plan aufgestellt hat, so kommt dessen Festsetzungen primäre Bedeutung zu. Beurteilungsmaßstab für die bauliche Nutzung des Grundstückes ist dann der einfache B-Plan, insbesondere auch dann, wenn sich eine Diskrepanz zwischen dessen Festsetzungen und den tatsäch-

1) Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 5; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 147 h: Fortentwicklungssatzung.

2) Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 8; Lenz, in: BauR 1979,468.

3) Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 7. A.A. Rothe, in: DVBl 1980,38. Vgl. Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 147 b.

4) Vgl. Ausführungen zu Ziff 4.3.5.

lichen Gegebenheiten ergibt ¹⁾. Stehen die Festsetzungen des schlichten B-Planes dem beabsichtigten Vorhaben entgegen, so erübrigt sich die Prüfung der weiteren Voraussetzungen des § 34 BBauG. Diese globale Sperrwirkung findet ihre Rechtfertigung in der Tatsache, daß auch in nicht qualifizierten B-Plänen die gewollte städtebauliche Ordnung manifestiert sein kann ²⁾.

4.4.2.2

Das Einfügen in die Eigenart der näheren Umgebung unter Berücksichtigung der für die Landschaft charakteristischen Siedlungsstruktur

Besteht kein wirksamer B-Plan - sei es, daß die Gemeinde keinen einfachen B-Plan aufgestellt hat, sei es, daß ein einfacher oder qualifizierter B-Plan nichtig ist - oder hat ein bestehender schlichter B-Plan für bestimmte Sachverhalte keine Regelung getroffen ³⁾, so ist nach § 34 Abs. 1 BBauG Maßstab für die rechtliche Zulässigkeit eines Einkaufszentrums oder Verbraucher-

-
- 1) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 21 f; Gaentzsch BBauG S. 146; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 30; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 142; Friauf BesVwR S. 472; Weyreuther Außenbereich S. 148 ff; Bosch, in: BauR 1978,274; Gemeinsamer Runderlaß des Innenministers, des Ministerpräsidenten und des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 05.09.1977 Ziff 5.2.3 MBl.NW. 1977 S. 1565. Zur Bedeutung von Erlassen vgl. Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 66,90,92; Crone-Erdmann, in: GewArch 1976,261; Kopolbl 1976,1033.
 - 2) BVerwG, Urt. v. 18.8.1964 - I C 63.62 -, in: BVerwGE 19, 165 ff = BBauBl 1964,548 = BRS 15 Nr 19 = DÖV 1964,740 = DVBl 1964,918 = NJW 1964,2442. Vgl. Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 382; Gelzer BauplR Rdnr 981.
 - 3) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 21; BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 - IV C 50.72 -, in: BBauBl 1975,71; BVerwG, Urt. v. 29.9.1978 - IV C 30.76 -, in: BauR 1978,453 = BlGBW 1979,95 = DVBl 1979,151 = NJW 1979,1516; BVerwG, Urt. v. 5.7.1974 - IV C 50.72 -, in: BBauBl 1975,71.

marktes in dem betreffenden Gebiet die Eigenart der näheren Umgebung.

4.4.2.2.1 Die Eigenart der näheren Umgebung

Der Eigenart der näheren Umgebung kommt von der inhaltlichen Ausgestaltung her keine andere Bedeutung zu als der in § 34 BBauG a.F. normierten 'vorhandenen Bebauung' ¹⁾. Die jetzige Fassung soll allerdings deutlich machen, daß dieser Begriff einen qualitativ komplexen Inhalt hat ²⁾. Über die Registrierung der Summe der Baukörper hinaus ist die städtebauliche Gesamtsituation der Umgebung zu berücksichtigen. Es sind daher auch solche Faktoren von Bedeutung, die sich nicht in den Baukörpern niederschlagen, wie z.B. Straßen- und Verkehrsverhältnisse ³⁾. Zu der vorhandenen Bebauung der Umgebung zählen also die Merkmale, die das Gesamtbild der Umgebung bestimmen ⁴⁾. Lediglich projektierte bauliche Anlagen sind für die Qualifizierung des Istzustandes ungeeignet. Erst nach ihrer Realisierung können sie Einfluß auf die Eigenart der Umgebung nehmen, auch wenn sie vielleicht städtebaulich unerwünscht sind, jedoch noch keinen Fremdkörper darstellen ⁵⁾.

Die räumliche Ausdehnung der maßgeblichen Umgebung läßt sich

-
- 1) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 25; Rothe BBauG § 34 Anm 3; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 12; Gelzer BauplR Rdnr 1020; Schrödter, in: Battis/Schrödter DVBl 1977,167; Vogel, in: BauR 1977,7.
 - 2) Entgegen der Ansicht von Lenz, in: BauR 1978,331 ist die unterschiedliche Terminologie bereits dadurch gerechtfertigt.
 - 3) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 142; Boeddinghaus, in: ZfBR 1980,11 ff; Bröll, in: BayVB1 1977,8.
 - 4) Gelzer BauplR Rdnr 992,1022.
 - 5) BVerwG, Urt. v. 29.9.1978 - IV C 30.76 -, in: BauR 1978, 454; BVerwG, Urt. v. 26.5.1978 - IV C 9.77 -, in: NJW 1978,2565; BVerwG, Urt. v. 26.11.1976 - IV C 69.74 -, in: NJW 1977,1978 = BayVB1 1977,704 = BauR 1977,107; BVerwG, Urt. v. 18.10.1974 - IV C 77.73 -, in: NJW 1975,461 = BayVB1 1975,371 = DÜV 1975,104; Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 30.

nicht in schematischen Entfernungsgrößen angeben. Der für die vorhabensspezifische Betrachtungsweise entscheidende Maßstab ergibt sich aus der quasi synallagmatischen Verknüpfung der Auswirkungen des Vorhabens auf die vorhandene städtebauliche Situation einerseits mit dem Einfluß der Eigenart der Umgebung auf den bodenrechtlichen Charakter des zu bebauenden Grundstückes andererseits ¹⁾. Je umfangreicher und gewichtiger ein Vorhaben das betreffende Baugrundstück in Anspruch nimmt, um so größer ist im Prinzip das zu berücksichtigende Gebiet. Es ist daher ein Unterschied, ob ein Grundstück gewerblich genutzt (z.B. als EKZ bzw. VBM) oder lediglich mit einem Wohnhaus bebaut werden soll. Andererseits kann ausnahmsweise z.B. auch eine industrielle Nutzung die Eigenart des Gebietes bestimmen und dadurch engere Grenzen für die Beurteilung eines Vorhabens setzen ²⁾. Unterschiedlich ist auch der Umkreis für die maßgebliche Bebauung bei der Beurteilung der Art oder des Maßes der baulichen Nutzung ³⁾. Das Merkmal 'nähere' ist daher kein Entfernungsmaßstab im eigentlichen Sinne, sondern bringt zum Ausdruck, daß sich in der Regel die näher gelegenen Grundstücke stärker auf die städtebauliche Situation der Bauvorhaben auswirken ⁴⁾.

4.4.2.2 Berücksichtigung der für die Landschaft charakteristischen Siedlungsstruktur

Die Berücksichtigung der für die Landschaft charakteristischen Siedlungsstruktur unterstreicht nunmehr *ex pressis verbis*, daß bei der Bestimmung der Eigenart der näheren Umgebung auch die

1) Vgl. Gelzer BauplR Rdnr 992 f; Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 26,28.

2) Vgl. BVerwG, Urt. v. 22.9.1967 - IV C 109.65 -, in: BVerwGE 27,344 f; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 12; NW-Erlaß Ziff 5.2.1 MBl.NW. 1977 S. 1564 bzgl. EKZ und anderer Großvorhaben.

3) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 28,38; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 142; Gelzer BauplR Rdnr 1021.

4) Vgl. Dolde, in: NJW 1979,894.

regionale Siedlungsweise - falls vorhanden - von Bedeutung ist. Ein Bauvorhaben hat sich somit z.B. auch an der Anzahl der Baukörper auf den Grundstücken oder daran zu orientieren, ob zwischen den Gebäuden bzw. Baukomplexen größere Freiflächen existieren ¹⁾. Auswirken kann sich dieses Merkmal z.B. auch in Fällen, in denen ein Bereich durch Einzelhandelsbetriebe geprägt ist und dort ein Kaufhaus, EKZ oder VBM angesiedelt werden soll ²⁾.

4.4.2.2.3

Das Merkmal Einfügen

Ein Vorhaben muß sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen.

Welche inhaltliche Bedeutung dieses Merkmal letztlich hat, ist noch ungeklärt. Es bedarf wohl erst einer umfangreichen Kasuistik, um die erforderliche Klarheit zu schaffen ³⁾. Schwierigkeiten bei der Interpretation ergeben sich bereits daraus, daß der Begriff 'Einfügen' vom Wortsinn her nicht eindeutig ist ⁴⁾.

So ist angenommen worden, daß sich ein Vorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, wenn es "dem Ordnungsbild entspricht, das durch die vorhandene Bebauung sowie die sonstigen städtebaulich relevanten Umstände (Straßen etc.) geprägt ist.

... Das neue Vorhaben muß sich für einen für städtebauliche Fragen aufgeschlossenen Betrachter der vorhandenen Bebauung im Sinne eines Anpassens einordnen" ⁵⁾. Weiter wird darin eine "stär-

1) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 32; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 142; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 387; Gelzer BauplR Rdnr 1023; Bielenberg, in: B1GBW 1977,101. Vgl. Schlez BBauG § 34 Rdnr 23; Dohle, in: NJW 1977,1372; Dolde, in: NJW 1977,1613.

2) Schrödter BBauG § 34 Rdnr 5; vgl. Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 30.

3) A.A. Dolde, in: NJW 1979,894.

4) BVerwG, Urt. v. 23.4.1969 - IV C 12.67 -, in: BVerwGE 32, 32 f = BayVB1 1970,326 = BRS 22 Nr 42 = DÖV 1969,751 = DVBl 1970,69 = MDR 1969,867.

5) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 13; Bielenberg, in: B1GBW 1977,143.

kere Bindung an die in der Umgebung vorhandene Bebauung im Sinne eines positiven Entsprechens" gesehen¹⁾. Andere fordern ein positives Anpassen an die vorhandene Bebauung²⁾. Mit der Inhaltsbestimmung des Begriffes 'Einfügen' hat sich auch das Bundesverwaltungsgericht befaßt³⁾. Es verfährt bei der Frage, ob sich ein Vorhaben einfügt, deduktiv. Zunächst ist aus der für die Beurteilung des Vorhabens beachtlichen Umgebung ein Nutzungsrahmen zu ermitteln. Danach ist das zu beurteilende Vorhaben zu dem vorhandenen Rahmen in Beziehung zu setzen. "Ein Vorhaben, das sich - in jeder Hinsicht - innerhalb des aus seiner Umgebung hervorgehenden Rahmens hält, fügt sich in der Regel seiner Umgebung ein"⁴⁾. Je einheitlicher die insgesamt zu berücksichtigende Umgebung ist, um so enger wird der anzuwendende Rahmen sein⁵⁾. Bietet die maßgebliche Bebauung dagegen ein komplexes und uneinheitliches Bild, weil etwa aufgrund geländebedingter Gegebenheiten nur eine ungleichmäßige Bebauung möglich ist oder besondere bauliche Akzente bestehen, so fügt sich ein Vorhaben seiner Umgebung dann nicht ein, wenn es an der gebotenen Rücksichtnahme⁶⁾ auf die in seiner unmittelbaren Nähe vorhandene Bebauung fehlt⁷⁾, ob-

1) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 142.

2) Bröll, in: BayVB1 1977,8; Schmidt-Eichstaedt, in: JZ 1978,12.

3) BVerwG, Urt. v. 26.5.1978 - IV C 9.77 -, in: BVerwGE 55,378 ff = BauR 1978,276 = BRS 33 Nr 36 = DVBl 1978,815 = NJW 1978, 2564 = ZfBR 1978,31. Vgl. zur Kritik an dem Urteil Schrödter BBauG § 34 Rdnr 10 und Redeker, in: NJW 1978,2567.

4) BVerwG, Urt. v. 26.5.1978 - IV C 9.77 -, in: NJW 1978,2566. Vgl. Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 13; Lenz, in: BauR 1978,333. Dolde, in: NJW 1979,895 bezeichnet dies als Rahmentheorie.

5) Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 14; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 142; Vogel, in: BauR 1977,6 f.

6) Vgl. zu diesem Gebot Weyreuther, in: BauR 1975,1 ff und Dolde, in: NJW 1980,1661 f.

7) Vgl. BVerwG, Urt. v. 4.7.1980 - IV C 101.77 -, in: NJW 1981, 139; Dolde, in: NJW 1979,897; Lenz, in: BauR 1978,334.

wohl im übrigen der Nutzungsrahmen eingehalten wird. Aber auch ein Vorhaben, das sich nicht in jeder Hinsicht an den vorgegebenen Nutzungsrahmen hält, kann sich ausnahmsweise in die zu beachtende Umgebung einfügen, wenn "es weder selbst noch infolge einer nicht auszuschließenden Vorbildwirkung geeignet ist, bodenrechtlich beachtliche Spannungen zu begründen oder vorhandene Spannungen zu erhöhen" ¹⁾. Begründet wird dies damit, daß es bei dem Begriff 'Einfügen' weniger um Einheitlichkeit oder Uniformität als um Harmonie gehe. Auch bisher in der Umgebung noch nicht Vorhandenes könne verwirklicht werden. Tritt dagegen eine Verschlechterung, Störung oder Belästigung der Situation ein, so bewirkt das neue Bauvorhaben ein Planungsbedürfnis; es begründet oder erhöht die bodenrechtlich beachtlichen Spannungen und fügt sich damit nicht mehr in die Umgebung ein.

Für die Eingrenzung des Merkmals 'Einfügen' ist die Betonung seines positiven Gehaltes wenig hilfreich, weil der Stellenwert des Begriffes deutlicher wird, wenn man ihn in Relation zu dem korrespondierenden Begriff 'Unbedenklich' in § 34 BBauG a.F. setzt ²⁾. Danach war ein Vorhaben zulässig, wenn es keinen bodenrechtlich relevanten Widerspruch zu der vorhandenen Bebauung hervorrief. Ein derartiger Widerspruch lag vor, wenn durch das hinzutretende Bauvorhaben die gegebene städtebauliche Situation mehr als nur geringfügig verschlechtert wurde ³⁾. Bei der Gegenüberstellung der Formulierungen des Bundesverwaltungsgerichts für die alte und die neue Fassung des § 34 BBauG wird deutlich, daß an die Zulässigkeit von Bauvorhaben im Innenbereich nunmehr ver-

1) BVerwG, Urt. v. 26.5.1978 - IV C 9.77 -, in: BVerwGE 55, 370/385 ff; Gelzer BauplR RdNr 1031.

2) A.A. Lenz, in: BauR 1978,330.

3) BVerwG, Urt. v. 23.4.1969 - IV C 12.67 -, in: BVerwGE 32,32 f; BVerwG, Urt. v. 29.11.1974 - IV C 10.73 -, in: BRS 28 Nr 28 = BauR 1975,106 = DVBl 1975,509; BVerwG, Urt. v. 25.1.1974 - IV C 72.72 -, in: BauR 1974,187.

schärfte Anforderungen gestellt werden ¹⁾. Das Fehlen eines bodenrechtlich relevanten Widerspruches reicht für die Erteilung einer Baugenehmigung nicht mehr aus; vielmehr ist "die Anforderung an das Verhältnis zwischen dem bereits Vorhandenen und dem Hinzutretenden in einem bestimmten Ausmaß" angehoben worden ²⁾. Die zu § 34 BBauG a.F. ergangene 'Verschlechterungsrechtsprechung' ³⁾ ist insofern noch von Bedeutung, als nunmehr das 'Einfügen' grundsätzlich auch eine nur geringfügige Verschlechterung der Situation nicht mehr gestattet. Ein bereits nach der Rechtsprechung zu § 34 BBauG a.F. bedenkliches Vorhaben fügt sich nicht in die Eigenart der näheren Umgebung ein ⁴⁾. Vergleicht man die Formulierungen des Bundesverwaltungsgerichts hinsichtlich der Ausfüllung der Merkmale 'Einfügen' und 'Unbedenklich', so wird der graduelle Unterschied der beiden Begriffsbestimmungen im übrigen nicht klarer. Es bleibt offen, auf welches Niveau der materielle Gehalt des Begriffes 'Einfügen' angehoben werden soll. Daher ist es nicht verwunderlich, daß der Verdacht geäußert worden ist, in der Sache selbst habe sich nichts geändert ⁵⁾. Dem

-
- 1) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 13; Rother BBauG § 34 Anm 3; Bielenberg, in: BtGBW 1977, 143; Goebel, in: IzR 9/1976, 474; Lenz, in: BauR 1978, 329; Schmidt-Eichstaedt, in: JZ 1978, 12; Stüer, in: Kommunalwirtschaft 1978, 238; BVerwG, Urt. v. 26.5.1978 - IV C 9.77 -, in: NJW 1978, 2565. Der Grundsatz der Baufreiheit erfährt dadurch eine erhebliche Einschränkung - Dohle, in: NJW 1977, 1373; Schulte, in: DVBl 1979, 133 ff; vgl. Bielenberg, in: BtGBW 1977, 142.
- 2) BVerwG, Urt. v. 26.5.1978 - IV C 9.77 -, in: NJW 1978, 2565.
- 3) Bielenberg, in: BtGBW 1977, 142; Vogel, in: BauR 1977, 6.
- 4) BVerwG, Urt. v. 26.5.1978 - IV C 9.77 -, in: NJW 1978, 2565; Lenz, in: BauR 1978, 332; Schmidt-Eichstaedt, in: JZ 1978, 12; Vogel, in: BauR 1977, 6. Das Urteil ist entgegen der Ansicht von Dolde, in: NJW 1979, 894 keine Abkehr von der bisherigen Erläuterung des bodenrechtlich relevanten Widerspruches - so auch Lenz, in: BauR 1978, 334.
- 5) Dolde, in: NJW 1979, 895; Vogel, in: BauR 1977, 7; vgl. Schrödter, in: Battis/Schrödter DVBl 1977, 167.

Bundesverwaltungsgericht ist beizupflichten, wenn es dem Merkmal 'Einfügen' eine gewisse Flexibilität beimißt. Diese hat sich aber ausschließlich an der Bezugsgröße, nämlich der Eigenart der näheren Umgebung, auszurichten. Eine Durchbrechung dieses Rahmens gemäß der "Rahmentheorie" des Bundesverwaltungsgerichts bei der Ansiedlung eines den vorhandenen Nutzungsrahmen überschreitenden Vorhabens verleitet zu der abstrakten Prüfung, ob es sich um eine in städtebaulicher Hinsicht förderungswürdige Entwicklung handelt. Das Fördern von Entwicklungen durch Setzen von städtebaulichen Akzenten sollte aber insoweit der Bauleitplanung vorbehalten bleiben.

Die Einhaltung des vorgegebenen Nutzungsrahmens bedingt keine sklavische Reproduktion des Istzustandes. Der Vergleich von Vorhandenem und Hinzutretendem ermöglicht eine Variationsbreite, die dem Begriff 'Einfügen' nicht den Sinn von totalem Entsprechen, Anpassen oder Einordnen gibt. Allerdings ist die Kongruenz eines Vorhabens mit dem Vorhandenen an der sich in der tatsächlichen Bebauung manifestierten städtebaulichen Ordnung zu messen ¹⁾. Dabei läßt sich der Schwellenwert für die Zulässigkeit eines Vorhabens mit der erforderlichen Bestimmtheit und Praktikabilität auch anheben, wenn man den Begriff 'Einfügen' dahingehend interpretiert, daß für ein Vorhaben die bejahende Rücksichtnahme auf die Eigenart der näheren Umgebung verlangt wird in dem Sinne, daß die in der vorhandenen Bebauung angelegten Entwicklungstendenzen aufgenommen und fortgeführt werden und dadurch eine Ausfüllung des vorgegebenen städtebaulichen Ordnungsrahmens stattfindet ²⁾.

1) Nach Vogel, in: BauR 1977, 6 f steht der Begriff 'Einfügen' nur solchen Vorhaben entgegen, die sich gegenüber der vorhandenen Bausubstanz als Fremdkörper erweisen. Dohle, in: NJW 1977, 1373 sieht das Merkmal nur dann als hilfreich an, wenn die Umgebung einen weitgehend einheitlichen Nutzungscharakter aufweist.

2) OVG Saarlouis, Urt. v. 23.6.1977 - II R 52.77 -, in: BRS 32 Nr 38 = NJW 1977, 2229. Vgl. Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 13; Pohl BauplR S. 79.

4.4.2.3

Das Einfügen nach Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll

Kriterien für die Beurteilung der Frage, ob sich ein Vorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, sind die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise und die Grundstücksfläche, die überbaut werden soll. Dabei kann wegen der unterschiedlichen Anforderungen in § 34 BBauG von Bedeutung sein, ob diese Maßstäbe tatsächlichen oder rechtlichen Vorgaben zu entnehmen sind.

4.4.2.3.1

Das Verhältnis von § 34 Abs. 1 und 3 BBauG

Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der in der BauNVO (= aufgrund des § 2 Abs. 8 BBauG erlassene Rechtsverordnung) aufgeführten Baugebiete, so besteht zwischen § 34 Abs. 1 und 3 BBauG ein Konkurrenzproblem, das nach rechtlichen Aspekten und nicht unter Praktikabilitätsgesichtspunkten aufzulösen ist ¹⁾. Das Verhältnis der beiden Absätze zueinander wird nicht einheitlich beurteilt ²⁾. Es ist vertreten worden, Absatz 3 sei hinsichtlich Art und Maß der baulichen Nutzung lex specialis gegenüber Absatz 1 ³⁾. Andererseits sieht man den Absatz 1 in Relation zu Absatz 3 als Grundsatznorm bzw. Grundnorm an ⁴⁾. Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte des § 34 BBauG zeigen, daß beide Absätze des § 34 BBauG auf Ergänzung angelegt sind und daher ein Kombinationsmaßstab aus den Voraussetzungen der Absätze 1 und 3 für die Beurteilung eines Vorhabens besteht ⁵⁾.

1) A.A. Gelzer BauplR Rdnr 985.

2) Vgl. Dohle, in: NJW 1977,1376; Kirchmeier, in: BauR 1977,379; Schmidt-Eichstaedt, in: JZ 1978,15; Gelzer BauplR Rdnr 982 ff.

3) Vgl. Schrödter, in: Battis/Schrödter DVBl 1977,168; Gelzer, in: FS-Ernst S. 153.

4) Bielenberg, in: BlGBW 1977,144; Bielenberg/Dyong Das neue Bau-recht Rdnr 149; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 389; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 18.

5) Vgl. BVerwG, Urt. v. 4.5.1979 - IV C 23.76 -, in: BauR 1979, 401 = ZfBR 1979,168; Boeddinghaus, in: ZfBR 1980,12; Dolde, in: NJW 1980,1661; Schlez BBauG § 34 Rdnr 15,18.

Auch wenn sich das Einfügen nach § 34 Abs. 3 BBauG richtet, sind zusätzlich die übrigen Kriterien des Absatz 1, nämlich die öffentlichen Belange und die Erschließung, zu beachten ¹⁾.

4.4.2.3.2

Art der Nutzung

Läßt sich die in der vorhandenen Bebauung verwirklichte Eigenart der näheren Umgebung der Art nach in eine der Gebietskategorien des § 1 Abs. 2 BauNVO 77 unzweifelhaft einordnen, so wird der Begriff des Sicheinfügens in § 34 Abs. 1 BBauG durch Abs. 3 dahingehend konkretisiert, daß ein Vorhaben nur zulässig ist, wenn es nach der BauNVO zulässig wäre. Dabei kommt es nicht darauf an, ob das betreffende Gebiet durch nach der BauNVO allgemein oder nur ausnahmsweise zulässige Anlagen bestimmt wird ²⁾. Denn die Art der Nutzung ist durch das Nebeneinander beider Anlagenkategorien der jeweiligen Gebietsnorm der BauNVO gekennzeichnet. Würde man ein nach der BauNVO nur ausnahmsweise zulässiges Vorhaben an Absatz 1 messen, so gälte unberechtigterweise ein strengerer Maßstab als in der BauNVO selbst ³⁾. Ein nach Absatz 3 insoweit unzulässiges Bauvorhaben kann nicht über das Sicheinfügen i.S.d. Abs. 1 legalisiert werden ⁴⁾. Ermöglicht die Art der vorhandenen Bebauung aufgrund

-
- 1) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 33 a; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 18; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 149; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 389; Gelzer BauplR Rdnr 987, 1012; Dohle, in: NJW 1977, 1376; Finkelnburg, in: NJW 1977, 842; Schmidt-Eichstaedt, in: JZ 1978, 16; OVG Saarlouis, Urt. v. 23.2.1978 - II R 123.77 -, in: NJW 1979, 284. Vgl. Dolde, in: NJW 1979, 896, der dafür kein Bedürfnis sieht.
 - 2) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 33 a; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 18. Vgl. Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 30; Förster BauNVO Bem 4 a; Baumeister, in: FS-BVerwG S. 31.
 - 3) So Schmidt-Eichstaedt, in: JZ 1978, 16. A.A. Bielenberg, in: BlGBW 1977, 143, der insoweit Abs. 1 angewendet wissen will.
 - 4) Gelzer BauplR Rdnr 1015, 1035; ders., in: FS-Ernst S. 149, 155; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 18.

ihres diffusen Erscheinungsbildes keine eindeutige Zuordnung zu einem in der BauNVO bezeichneten Baugebiete, so ist die Frage der Zulässigkeit des konkreten Vorhabens allein nach § 34 Abs. 1 BBauG zu beurteilen ¹⁾. Die unmittelbare Anwendung der BauNVO ²⁾ und die dadurch scheinbar leichtere Handhabung des § 34 BBauG sollte nicht dazu führen, die vorhandene Bebauung quasi gewaltsam in eine der Gebietskategorien des § 1 Abs. 2 BauNVO 77 hineinzuzwängen, um so die Zulässigkeitsregeln des § 2 ff BauNVO 77, insbesondere der §§ 7, 11 BauNVO 77, heranziehen zu können ³⁾. Denn auch im Falle des Absatz 1 kann die BauNVO als sachverständige Konkretisierung städtebaulicher Grundsätze für die Zuordnung einzelner Vorhaben zu bestimmten Baugebieten Anhaltspunkte liefern ⁴⁾.

4.4.2.3.3

Maß der Nutzung

Für das Maß der baulichen Nutzung (§ 16 ff BauNVO 77) ist bestimmt, daß bei Anwendbarkeit des § 34 Abs. 3 BBauG die in § 17 BauNVO 77 genannten Höchstwerte, bezogen auf die in der Umgebung überwiegend vorhandene tatsächliche Geschosßzahl, nicht überschrit-

1) Schlez BBauG § 34 Rdnr 17; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 30; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 148 a; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 349; Bielenberg, in: BlGBW 1978, 104; Boeddinghaus, in: ZfBR 1980, 12; Vogel, in: BauR 1977, 9; NW-Erlaß Ziff 5.2.2 MBl.NW. 1977 S. 1565. Nicht eindeutig Gelzer BauplR Rdnr 990.

2) Baumeister/Baumeister BBauG I S. 32; Neuffer BBauG S. 90; Schrödter BBauG § 34 Rdnr 26; Bröll/Dölker Bauleitplanung S. 133; Bröll, in: BayVB1 1977, 9; Pagenkopf, in: BauR 1977, 159; Söfker, in: der Landkreis 1978, 385 f; OVG Saarlouis, Beschl. v. 15.7.1977 - II W 98.77 -, in: NJW 1977, 2094; OVG Saarlouis, Urt. v. 23.2.1978 - II R 123.77 -, in: NJW 1979, 284.

3) Vgl. Bröll/Hannig, in: BayVB1 1979, 356; Gelzer BauplR Rdnr 760.

4) So Bielenberg, in: BlGBW 1977, 144; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 148 f; NW-Erlaß Ziff 5.2.2 MBl.NW. 1977 S. 1565. A.A. Vogel, in: BauR 1977, 9.

ten werden dürfen, § 34 Abs. 3 Satz 2 BBauG. Ausgehend von der in der maßgeblichen Umgebung am meisten vorhandenen und wohl auch am besten feststellbaren Zahl der Vollgeschosse ist zu ermitteln, ob sich das Bauvorhaben an die Höchstgrenzen des § 17 BauNVO 77 hält oder nicht ¹⁾.

Unterschreitet das in der Umgebung tatsächlich vorhandene Maß der baulichen Nutzung hinsichtlich der Geschößzahl die Werte des § 17 BauNVO 77, so ist für die Frage des Einfügens der engeren Rahmen der tatsächlichen Gegebenheiten entscheidend. Das gilt auch für eine Überschreitung bis zur Höchstgrenze nach der BauNVO ²⁾. Überschreitet das in der Umgebung vorhandene Maß der baulichen Nutzung insoweit die Höchstwerte der Baunutzungsverordnung, so bewirkt § 34 Abs. 3 Satz 2 BBauG quasi eine Sperre. Im Falle des Überschreitens fügt sich ein Vorhaben grundsätzlich nicht i.S.d. § 34 Abs. 3 BBauG ein ³⁾.

Hat die vorhandene Bebauung die Höchstwerte der BauNVO bereits überschritten und das Bauvorhaben soll sich den tatsächlichen Gegebenheiten anpassen oder stellt die vorhandene Bebauung zwar das kleinere Maß dar, das konkrete Bauvorhaben würde aber selbst die Höchstwerte überschreiten, so können Abweichungen nach § 34 Abs. 3 Satz 3 BBauG zugelassen werden ⁴⁾. Damit ergibt sich das Problem, ob in diesen atypischen Fällen der Baugenehmigungsbehörde eine Ermessensentscheidung eröffnet ist ⁵⁾. Stellt man auf die Funktion des Absatz 3 im Verhältnis zu Absatz 1 ab, so steht

1) Schlez BBauG § 34 Rdnr 18 ff. Gelzer BauplR Rdnr 1039 f, 1048 f sieht darin eine Einschränkung der zeitgemäßen Grundstücksausnutzung.

2) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 40; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 18; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 149 a; Bielenberg, in: BtGBW 1977, 143.

3) Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 18.

4) Gelzer BauplR Rdnr 1046.

5) So Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 18; OVG Saarlouis, Urt. v. 23.2.1978 - II R 123.77 -, in: NJW 1979, 284 f. A.A. Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 33 a.

nicht die Ermessensfrage im Vordergrund. Vielmehr besagt Absatz 3 Satz 3 hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung, daß sich das Einfügen in diesen Überschreitungsfällen nach Absatz 1 beurteilt. Unabhängig von der Bezugnahme auf die Ausnahmenvorschriften der Baunutzungsverordnung - vgl. § 17 Abs. 9, 10 BauNVO 77 ¹⁾ - tritt letztlich an die Stelle einer Ermessensentscheidung die Prüfung, ob sich das konkrete Vorhaben trotz Überschreitung der Höchstwerte unter Beachtung der in Absatz 1 bezeichneten Belange in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt ²⁾.

4.4.2.3.4

Bauweise und die Grundstücksfläche, die überbaut werden soll

Bezüglich der Bauweise (§ 22 BauNVO 77) und der überbaubaren Grundstücksfläche (§ 23 BauNVO 77) ist das Sicheinfügen i.S.d. § 34 Abs. 1 BBauG maßgeblich ³⁾.

Legt man bei der Beurteilung eines Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes diese Systematik zugrunde, so zeigt sich, daß der Begriff Einfügen einen sehr engen Zulässigkeitsrahmen setzt.

4.4.2.4

Entgegenstehen sonstiger öffentlicher Belange

Als weitere materiell-rechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung fordert § 34 Abs. 1 BBauG, daß einem Vorhaben sonstige öffentliche Belange nicht entgegenstehen, insbesondere die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben und das Ortsbild nicht beeinträchtigt wird.

1) Vgl. Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 39 f; Bielenberg, in: BLSW 1977, 144; Kirchmeier, in: BauR 1977, 381.

2) Vgl. Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 33 a; Oestreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 34 Nr 5; Dold, in: NJW 1979, 896; Gelzer BauplR Rdnr 1045. Da die fiktiven Baugebiete auch durch ausnahmsweise zulässige Vorhaben bestimmt werden können (§ 2 Abs. 3 ff BauNVO 77), ist eine Ungleichbehandlung gegenüber allgemein zulässigen Vorhaben hier nicht gerechtfertigt - a.A. Gelzer BauplR Rdnr 998 ff.

3) Schrödter BBauG § 34 Rdnr 26; Gelzer BauplR Rdnr 1050 ff.

4.4.2.4.1

Sonstige öffentliche Belange

Der Begriff 'öffentlicher Belang' umfaßt alle diejenigen öffentlichen Interessen, die sich auf die objektbezogene Bodennutzung im Rahmen der planerischen Entwicklung der städtebaulichen Ordnung auswirken ¹⁾. Trotz der übereinstimmenden Formulierungen in den §§ 34 Abs. 1 und 35 Abs. 1 BBauG verbietet sich eine pauschale Übertragung des Katalogs der öffentlichen Belange in § 35 Abs. 3 BBauG ²⁾. Die Zielsetzung der Normen (Betonung der Nichtbebaubarkeit eines Grundstückes in § 35 BBauG - Unterstreichung der Baufreiheit in § 34 BBauG) schließt jedoch eine bedingte Anwendung der in § 35 Abs. 3 BBauG aufgeführten öffentlichen Belange nicht aus ³⁾.

Das Gleiche gilt für den Katalog der öffentlichen Belange in § 1 Abs. 6 BBauG im Hinblick auf die starke Annäherung des § 34 BBauG an die Ordnungsmaximen des § 1 BBauG ⁴⁾. Ob und welche der in den genannten Normen enthaltenen öffentlichen Belange im Rahmen des § 34 BBauG von Bedeutung sind, entscheidet die jeweilige Vorha-

1) Ausführlich Bürger Belange S. 5 ff. Vgl. Hoppe, in: Ernst/Hoppe Rdnr 297; ders., in: FS-Scupin S. 137 ff; Crone-Erdmann, in: GewArch 1975,323; Ausführungen zu Ziff 3.1.2.1. Ziegler, in: der städtetag 1977,98 stellt auf die von der Gemeinde wahrzunehmenden Belange ab. Schlez BBauG § 34 Rdnr 25 und Brocke, in: DVBl 1979,188 wollen nur solche Belange berücksichtigen, die auch Gegenstand einer B-Planregelung sein können.

2) VGH Mannheim, Urt. v. 11.7.1978 - V 1379.76 -, in: NJW 1979, 331; OVG NW, Urt. v. 7.11.1977 - X A 650.73 -, in: NJW 1978, 2314; Gelzer BauplR Rdnr 1058; Dohle, in: NJW 1977,1373; Ziegler, in: der städtetag 1977,98.

3) So Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 16; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 142; Bielenberg, in: BlGBW 1977,162; Bröll, in: BayVBl 1977,9; Lenz, in: BauR 1978, 333; Seewald, in: NJW 1978,345/347. A.A. Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 52; Bürger Belange S. 15.

4) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 52 f; Schrödter BBauG § 34 Rdnr 13; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 388; Baumeister, in: FS-BVerwG S. 31; Bürger Belange S. 26 ff; Brocke, in: DVBl 1979,188.

benessituation des Einzelfalles; eine umfassende und schematische Anwendung verbietet sich. Durch die Einbeziehung der 'sonstigen' öffentlichen Belange soll dokumentiert werden, daß nur die öffentlichen Interessen gemeint sind, die nicht bereits in den Regelungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, über die Bauweise und die überbaubare Grundstücksfläche ihren Niederschlag gefunden haben ¹⁾. Während von vorhandenen einfachen B-Plänen erfaßte Belange ein plankonformes Bauvorhaben nicht tangieren, können sich darin nicht zum Ausdruck gekommene öffentliche Interessen auswirken ²⁾. Unabhängig von § 34 Abs. 1 BBauG sind bereits solche Belange gem. § 29 Satz 1 und 5 BBauG zu berücksichtigen, die in anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften erfaßt sind, wie z.B. die Bereiche Umweltschutz, Wasserwirtschaft oder Verkehrsverhältnisse ³⁾.

4.4.2.4.2

Die genannten Belange

Von den in § 34 BBauG ausdrücklich genannten öffentlichen Belangen wird das Erfordernis nach der Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse, wofür § 3 StBFG bzw. § 17 BauNVO 77 Anhaltspunkte geben können, wohl nur selten zur Unzulässigkeit von EKZ und VBM führen ⁴⁾.

Etwas anderes kann jedoch in bezug auf die Beeinträchtigung des Ortsbildes gelten. Dieser Belang soll verhindern, daß vor allem historische Stadtbilder durch hinzutretende Großvorhaben negativ beeinflußt werden. Eine Störung der Ansicht eines Orts- bzw. Straßenbildes von innen oder außen ⁵⁾ kann im Hinblick auf

1) Bielenberg, in: BtGBW 1977, 161.

2) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 23; vgl. Bielenberg, in: BtGBW 1977, 161/163; Börger Belange S. 44 ff.

3) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 62 f; Schrödter BBauG § 34 Rdnr 13; Gelzer BauplR Rdnr 1066 ff; Bielenberg, in: BtGBW 1977, 161; VGH Mannheim, Urt. v. 11.7.1978 - V 1379.76 -, in: NJW 1979, 331. Vgl. Börger Belange S. 37 ff.

4) Vgl. Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 54 ff; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 16; Pagenkopf, in: BauR 1977, 159; Stich, in: GewArch 1979, 46.

5) Schlez BBauG § 34 Rdnr 28; Schrödter BBauG § 34 Rdnr 15; Gelzer BauplR Rdnr 1064 f.

Art. 74 Nr 18 GG hier aber nur unter bodenrechtlichen (z.B. Lage und Stellung der baulichen Anlagen zueinander), nicht jedoch ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten von Bedeutung sein ¹⁾

4.4.2.4.3

Andere öffentliche Belange

Neben diesen erwähnten Belangen können auch andere öffentliche Interessen im Rahmen des § 34 BBauG einem Vorhaben entgegenstehen ²⁾.

4.4.2.4.3.1

Der Flächennutzungsplan

Dabei ist für die Zulassung eines Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes von besonderer Bedeutung, ob ein Widerspruch zu den Darstellungen eines F-Planes (vgl. § 35 Abs. 3 BBauG) zu berücksichtigen ist ³⁾. Ansatzpunkt für die Beantwortung dieser Frage hat die Funktion des § 34 BBauG zu sein. Durch die Orientierung an der tatsächlich vorgegebenen Situation stellt die Norm quasi einen "Planersatz" dar ⁴⁾. Der Zulässigkeit eines Vorhabens können in der Regel nur bodenrechtliche, aus der vorhandenen Bebauung sich ergebende Belange entgegenstehen ⁵⁾, wozu der F-Plan nicht zu zählen ist. Eine Berücksichtigung seiner Darstellungen kommt auch deshalb nicht

1) OVG Lüneburg, Urt. v. 25.1.1978 - I A 103.76 -, in: BauR 1978,462; OVG NW, Urt. v. 14.11.1977 - X A 1901.76 -, in: BRS 32 Nr 40; OVG NW, Urt. v. 25.4.1977 - X A 2093.75 -, in: BRS 32 Nr 51; Bielenberg, in: BlGBW 1977,163; Gelzer BauplR Rdnr 1063; Goebel, in: IzR 9/1976,476 bzgl. Großanlagen. Ausführlich Börger Belange S. 104 ff.

2) Zu den einzelnen Belangen vgl. ausführlich Börger Belange S. 108 ff.

3) Vgl. Börger Belange S. 139 ff m.w.N.; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 388.

4) Heinze BBauG § 34 Anm 5; Börger Belange S. 16 ff.

5) Rothe BBauG § 34 Anm 5; Pohl BauplR S. 80.

in Betracht, weil die grundsätzlich bestehende Baulandqualität der 34er Flächen unter dem Gesichtspunkt der Enteignung nicht im Wege der sehr allgemein gehaltenen und lediglich vorbereitenden Regelungen in F-Plänen entzogen werden kann ¹⁾. § 34 BBauG ist lediglich 'Planersatz', aber kein 'Ersatzplan' ²⁾. Die Darstellungen eines F-Plans können daher als öffentlicher Belang gem. § 34 BBauG einem Vorhaben nicht entgegenstehen ³⁾.

4.4.2.4.3.2

Das Planungserfordernis

Über die in § 35 Abs. 3 BBauG genannten Belange hinaus können sich auch andere, aus der Planungshoheit der Gemeinde (Art. 28 Abs. 2 GG, § 2 Abs. 1 BBauG) abgeleitete Interessen auf die Ansiedlung eines Vorhabens auswirken. Dazu zählt das Erfordernis einer förmlichen Planung.

Maßgebliches Kriterium für das bei § 34 BBauG zum Ausdruck kommende Bestreben nach einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sind in erster Linie die örtlichen Gegebenheiten. Sie stellen damit für die Ansiedlung eines Verbrauchermarktes oder Einkaufszentrums das Integrationsmittel dar.

Aber selbst wenn sich diese Agglomerationsformen in die vorhandene Bebauung einfügen, so lösen sie aufgrund ihrer bodenrechtlichen Bedeutung doch eine derartige Vielzahl von Interessen aus, die durch die Steuerungsfunktion der Bebauung nicht mehr lenkend ausgeglichen werden kann ⁴⁾. Dann ist im Hinblick auf

1) Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdnr 16; Schrödter BBauG § 34 Rdnr 14; Gelzer BauplR Rdnr 1072.

2) Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 377.

3) So Dyong, in: Ernst/Zirkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 60; Heinze BBauG § 34 Anm 4; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 In 30; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 142; Bürger Belange S. 146; Schrödter, in: Battis/Schrödter DVBl 1977, 168; Bosch, in: BauR 1978, 274; Dolde, in: NJW 1980, 1661 f; ders., a.a.O. 1979, 895. A.A. Finkelburg, in: NJW 1977, 842; Lohr F-Planung S. 147. Vgl. Schmidt-Eichstaedt, in: JZ 1978, 16.

4) Vgl. Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 388; Bürger Belange S. 149 ff.

die Hauptleitgedanken und Merkpunkte des § 1 Abs. 6 BBauG die Planungshoheit der Gemeinde tangiert, so daß sich auch im Rahmen des § 34 BBauG - ähnlich wie bei § 35 BBauG - ein Planungserfordernis für diese Großvorhaben ergibt ¹⁾.

4.4.2.4.4

Der Begriff "entgegenstehen"

Die sonstigen öffentlichen Belange dürfen einem Vorhaben nicht entgegenstehen. Die in § 35 Abs. 1 BBauG insoweit identische Formulierung läßt auf eine inhaltliche Übereinstimmung mit der Behandlung privilegierter Vorhaben schließen ²⁾. Häufig ergibt sich zum Zeitpunkt der Ausführung eine Kollisionslage zwischen dem konkreten Vorhaben und öffentlichen Belangen ³⁾. Die Auflösung dieser Konfliktsituation wird durch das Merkmal 'Entgegenstehen' gekennzeichnet. Die widerstreitenden öffentlichen Interessen ⁴⁾ sind in Relation zu setzen zu dem Interesse des Bauwilligen auf Verwirklichung seines Vorhabens ⁵⁾. Bei dieser Art der Abwägung ⁶⁾ ist also sowohl die Eigengewichtigkeit des Vorhabens als auch die des jeweiligen öffentlichen Belanges zu bestimmen und beide sind zueinander in Beziehung zu setzen ⁷⁾. Dabei kommt dem in § 34 BBauG grundsätzlich bestehenden Rechtsanspruch auf Zulassung eines Vorhabens gesteigerte Bedeutung

1) Vgl. Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 388; Weyreuther Außenbereich S. 354; Bielenberg, in: BlGBW 1977, 162 f.; Bosch, in: BauR 1978, 275; OVG NW, Urt. v. 28.11.1978 - X A 245.78 -, in: GewArch 1979, 345; OVG NW, Urt. v. 7.11.1977 - X A 650.73 -, in: NJW 1978, 2314.

2) Vgl. Ausführungen zu Ziff 4.5.2.1.2.

3) Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 395; Weyreuther Außenbereich S. 161.

4) Schrödter, in: Battis/Schrödter DVBl 1977, 168.

5) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 142; BVerwG, Urt. v. 14.3.1975 - IV C 41.73 -, in: BauR 1975, 264 f.

6) Hinsichtlich der anderen Art der Abwägung vgl. Ausführungen zu Ziff 3.1.2.6.

7) Gelzer BauplR Rdnr 1059; Weyreuther Außenbereich S. 160.

zu ¹⁾, so daß die Wirkung der widerstreitenden öffentlichen Belange bei der konkreten Einzelentscheidung relativ gemindert ist ²⁾. Da die Abwägung nur die Entscheidung zuläßt, ob dem Vorhaben ein bestimmter öffentlicher Belang entgegensteht oder nicht ³⁾, und diese Entscheidung quasi auf einer gesetzlich vorgegebenen Wertung beruht, kann der Gewichtungsvorgang einschließlich des Ergebnisses i.S.d. § 34 BBauG als nachvollziehende Abwägung bezeichnet werden ⁴⁾.

4.4.2.5

Die gesicherte Erschließung

Ein Vorhaben ist gem. § 34 BBauG nur dann zulässig, wenn seine Erschließung gesichert ist. Es gilt im Grundsatz der gleiche Erschließungsbegriff wie in § 30 BBauG ⁵⁾. Dennoch befindet sich ein Baugrundstück meistens in einer anderen Situation als im Planbereich des § 30 BBauG; hinsichtlich der Erschließung muß im Rahmen des § 34 BBauG von dem tatsächlich vorhandenen Zustand ausgegangen werden ⁶⁾. Das Erfordernis einer situationsbezogenen Erschließung tritt somit für die funktionsgerechte Nutzung des Grundstückes stärker in den Vordergrund. Für Groß-

1) Rothe BBauG § 34 Anm 4; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 142; Gelzer BauplR Rdnr 1060; Seewald, in: NJW 1978,347; OVG NW, Urt. v. 7.11.1977 - X A 650.73 -, in: NJW 1978,2314.

2) Vgl. Seewald, in: NJW 1978,347 f; Bay.VGH, Urt. v. 14.9.1977 - Nr 11 XV 73 -, in: BauR 1978,47 f.

3) Schrödter BBauG § 34 Rdnr 13; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 142; Dolde, in: NJW 1979,895; OVG Lüneburg, Urt. v. 25.1.1978 - I A 103.76 -, in: BauR 1978,462.

4) Weyreuther Außenbereich S. 18 f,160. Vgl. Bürger Belange S. 69 ff,188 ff.

5) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 142; Gelzer BauplR Rdnr 1066; Brüll/Dölker Bauleitplanung S. 132; Brüll, in: BayVB1 1977,8; Hessischer VGH, Urt. v. 24.11.1977 - IV OE 102.75 -, in: BRS 32 Nr 47 = BauR 1978,117; vgl. Ausführungen zu Ziff 4.3.6.

6) Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 43 Rdz 17; Schrödter BBauG § 34 Rdnr 11. Vgl. Dohle, in: NJW 1977,1373; Hessischer VGH, Urt. v. 24.11.1977 - IV OE 102.75 -, in: BRS 32 Nr 47 = BauR 1978,117.

vorhaben wie EKZ oder VBM, die an Gemeindegrenzen im unbeplanten Innenbereich angesiedelt werden sollen, ist dabei von Bedeutung, daß die Erschließung auch dann als gesichert anzusehen ist, wenn sie durch Erschließungsanlagen benachbarter Gemeinden versorgt werden können ¹⁾.

4.5 Beurteilungskriterien gem. § 35 BBauG

Unterliegt ein Einkaufszentrum oder Verbrauchermarkt hinsichtlich seiner planungsrechtlichen Beurteilung § 35 BBauG, so ist auch hier zunächst zwischen Anwendbarkeits- und Zulässigkeitsvoraussetzungen zu unterscheiden.

Im Rahmen dieses Genehmigungstatbestandes kommt den öffentlichen Belangen ein nicht unbedeutendes Gewicht zu.

Erhebliche Probleme wirft - speziell gem. § 35 Abs. 4 BBauG - die Umwandlung bestehender baulicher Anlagen vor allem in Verbrauchermärkte auf.

4.5.1 Anwendbarkeitsvoraussetzungen

Die Anwendbarkeit des § 35 BBauG setzt voraus, daß das Vorhaben im Außenbereich liegt.

4.5.1.1 Die Abgrenzung Außenbereich - Innenbereich

Nach der negativ gefaßten Legaldefinition des § 19 Abs. 1 BBauG gehören diejenigen Gebiete zum Außenbereich, die außerhalb des räumlichen Geltungsbereiches eines Bebauungsplanes i.S.d. § 30 BBauG und außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 BBauG) liegen. Während den Regelungen eines F-Planes oder einfachen B-Planes für die Abgrenzung von Innenbereich grundsätzlich keine Bedeutung zukommt ²⁾, ist die Innenbereichsaussetzung gem. § 34 Abs. 2 und 2 a BBauG dann beachtlich, wenn darin die Zugehörigkeit eines ursprünglichen Außenbereichsgrundstückes zum Innenbereich mit konstitutiver Wirkung be-

1) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr. 49.

2) Vgl. Oestreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 19 Nr 4 a; Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 3.

gründet wird ¹⁾. Solange die Satzung noch nicht rechtsverbindlich geworden ist, richtet sich die Bebauung der zugeschlagenen Flächen noch nach § 35 BBauG ²⁾. In Anbetracht dieser Tatsache läßt sich als Außenbereich i.S.d. § 35 BBauG die Gesamtheit der von den §§ 30,34 BBauG nicht einbezogenen Flächen definieren ³⁾.

4.5.1.2

Vorhabenart

Für die Frage der Anwendbarkeit der unterschiedlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 35 BBauG ist von Bedeutung, um welche Art von Vorhaben es sich handelt.

Die Agglomerationsformen EKZ und VBM sind keine sog. privilegierten Vorhaben i.S.d. § 35 Abs. 1 BBauG ⁴⁾, insbesondere erfüllen sie nicht die Voraussetzungen der Ziff 4 und 5. Ihre Zulässigkeit im Außenbereich unterliegt daher den für sonstige Vorhaben geltenden Regelungen des § 35 Abs. 2 BBauG.

4.5.2

Zulässigkeitsvoraussetzungen gem. § 35 Abs. 2 BBauG

EKZ und VBM sind im Außenbereich durch Verwaltungsakt im Einzelfall zuzulassen, wenn die Voraussetzungen des § 35 Abs. 2 BBauG gegeben sind.

4.5.2.1

Nichtbeeinträchtigung öffentlicher Belange

Erste Zulässigkeitsvoraussetzung ist, daß die Ausführung oder Benutzung des Vorhabens öffentliche Belange nicht beeinträch-

1) Vgl. Hoppe, in: NJW 1978,1231.

2) So Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 70. A.A. Bielenberg, in: BtGBW 1977,101, wonach § 33 BBauG analog gelten soll.

3) Zinkahn, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 19 Rdnr 25; Rothe BBauG § 35 Anm 1; Teegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 19 Rdz 4; ders., a.a.O. § 35 Rdz 3; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 342; Weyreuther Außenbereich S. 48; BVerwG, Urt. v. 14.12.1973 - IV C 48.72 -, in: BauR 1974, 107.

4) Bielenberg, in: BtGBW 1978,104; Bröll/Hannig, in: BayVBl 1979,356; Gelzer BauplR Rdnr 760; Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 31; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 18.2.1977 - 5 K 1651. 77 - S. 26; NW-Erlaß Ziff 5.3.1 MBl.NW. 1977 S. 1565.

tigen darf.

4.5.2.1.1

Die öffentlichen Belange

Den öffentlichen Belangen kommt für die Zulässigkeit eines Vorhabens gem. § 35 Abs. 2 BBauG die zentrale Bedeutung zu.

Bei einer die Gesamtumstände des Einzelfalles umfassend würdigenden Betrachtungsweise können dabei auch Interessen Berücksichtigung finden, die sich aus anderen Normen ¹⁾, insbesondere aus § 1 Abs. 6 BBauG, ergeben ²⁾. Speziell für den Außenbereich beachtenswerte Gesichtspunkte, die auf Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur Rücksicht zu nehmen haben, enthält § 35 Abs. 3 BBauG; er stellt einen nicht abschließenden Katalog beispielhafter Belange dar ³⁾.

4.5.2.1.1.1

Ziele der Raumordnung und Landesplanung/Darstellungen des Flächennutzungsplanes

Während im Rahmen des § 34 BBauG sowohl die Ziele der RO und LP ⁴⁾ als auch die Darstellungen eines F-Planes grundsätzlich nicht als öffentlicher Belang in Betracht kommen, sind sie in § 35 Abs. 3 BBauG ausdrücklich genannt ⁵⁾. Ihnen kommt hier je-

-
- 1) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 35 Rdnr 119; OVG NW, Urt. v. 16.3.1979 - XI A 695.77 -, in: GewArch 1980,68; Ausführungen zu Ziff 4.4.2.4.1.
 - 2) Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 19; BVerwG, Urt. v. 6.12.1967 - IV C 94.66 -, in: BVerwGE 28,276 f = BRS 18 Nr 57.
 - 3) Vgl. Destreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 35 Nr 4; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 156; Gelzer BauplR Rdnr 1190; Birk, in: BayVBl 1977,625 f; Bosch, in: BauR 1978,269; Finkelnburg, in: NJW 1977,843; Dolde, in: NJW 1979,896; ders., a.a.O. 1977,1613. Krit. Friese, in: der städtegt 1979,569.
 - 4) Vgl. dazu Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 34 Rdnr 60; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 233,397; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 142; Bürger Belange S. 163 ff; Schrödter, in: Battis/Schrödter DVBl 1977,168; Dohle, in: NJW 1977,1373 f; Ausführungen zu Ziff 3.3.2.1.2, 3.3.3.2.
 - 5) Destreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 35 Nr 4 a; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 34 Rdz 16; Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 20; Schrödter BBauG § 35 Rdnr 9.

doch nur ein eingeschränkter Einfluß zu ¹⁾).

Ein Vorhaben kann den Zielen der RD und LP - ebenso wie bei § 34 BBauG - nur dann unmittelbar widersprechen, wenn diese in den entsprechenden Programmen und Plänen grundsätzlich eine eindeutige Bestimmung des Standortes in räumlicher und sachlicher Hinsicht treffen ²⁾).

Seinem Charakter nach hat der F-Plan keine normative Außenwirkung ³⁾, was seiner rechtssatzmäßigen Anwendung entgegensteht. Gleichwohl erhält er als öffentlicher Belang hier dadurch seine Rechtfertigung, daß er als planungsrechtliches Instrument die auf die künftige Bodennutzung bezogene städtebauliche Entwicklung lenkend vorbereitet, § 5 Abs. 1 BBauG ⁴⁾. Es bedarf aber einer konkreten positiven Bestimmung des Planungswillens im Einzelfall, damit eine endgültige Aussage darüber getroffen werden kann, ob ein Vorhaben wegen des Widerspruches zu den Darstellungen des F-Planes öffentliche Belange beeinträchtigt ⁵⁾.

1) Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 388; Bielenberg, in: BlGBW 1977,162; Dohle, in: NJW 1977,1374; BVerwG, Urt. v. 15.3.1967 - IV C 205.65 -, in: BVerwGE 26,289 ff = BRS 18 Nr 49 = DVBl 1968,41 = NJW 1967,1385.

2) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 35 Rdnr 80,86; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 397; Gelzer BauplR Rdnr 1231; Weyreuther Außenbereich S. 510 ff; Brocke, in: DVBl 1979,188; Dolde, in: NJW 1979,896 f; OVG Lüneburg, Urt. v. 23.9.1977 - I A 182.76 -, in: BRS 32 Nr 80.

3) Vgl. OVG NW, Urt. v. 27.2.1978 - X A 1642.76 -, in: BauR 1978,296; VGH Mannheim, Urt. v. 11.7.1978 - V 1379.76 -, in: NJW 1979,332.

4) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 35 Rdnr 76.

5) Dolde, in: NJW 1979,896; Gelzer BauplR Rdnr 1225 ff; OVG NW, Urt. v. 27.2.1978 - X A 1642.76 -, in: BauR 1978,296; BVerwG, Urt. v. 15.1.1969 - IV C 23.67 -, in: BayVBl 1969,243 = DÖV 1969,645 = DVBl 1969,755.

4.5.2.1.1.2

Planentwürfe

Für Entscheidungen aufgrund der §§ 34,35 BBauG kann von Bedeutung sein, ob die in einem F-Planentwurf oder B-Planentwurf enthaltenen Planungsvorstellungen einer Gemeinde als öffentlicher Belang zu berücksichtigen sind ¹⁾. Anknüpfend an die zu § 35 BBauG a.F. ergangene Rechtsprechung wird dies - entsprechend dem Rechtsgedanken des § 33 BBauG - bejaht, wenn die Entwürfe Planreife erlangt haben bzw. eine hinreichende Wahrscheinlichkeit für ihre Verwirklichung gegeben ist ²⁾. Demgegenüber ist argumentiert worden, die Planungstätigkeit als solche sei kein öffentlicher Belang; erst bei der förmlich vollendeten rechtsverbindlichen Planung sei das der Fall ³⁾.

Den Ansatzpunkt für eine sachgerechte Einordnung der Planentwürfe liefert die Rechtsprechung, wenn davon ausgegangen wird, daß eine ausreichende Plansicherheit in der Regel mit dem entsprechenden Beschluß des zuständigen Gemeindeorganes gegeben ist ⁴⁾. Die im Bundesbaugesetz zum Ausdruck gekommene Transparenz bei der Aufstellung von B-Plänen beispielsweise, die sich etwa in der Beteiligung der Bürger an der Bauleitplanung gem. § 2 a BBauG niedergeschlagen hat, hat aber zu einer Streckung des Aufstellungsverfahrens geführt ⁵⁾. Zwischen Planaufstellungsbeschluß und Beschluß über den Entwurf des Planes liegen zahlreiche Veränderungsmöglichkeiten. Bei der damit verbundenen Unsi-

-
- 1) Existieren bereits einfache B-Pläne, so sind EKZ und VBM an deren Festsetzungen zu messen - NW-Erlaß Ziff 5.3.2 MBl.NW. 1977 S. 1565. Bei fehlenden Regelungen greifen die Belange des § 35 Abs. 3 BBauG ein - Bosch, in: BauR 1978,269; BVerwG, Urt. v. 18.8.1964 - I C 63.62 -, in: BVerwGE 19,166 f.
 - 2) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 35 Rdnr 84; Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 20; Schrödter BBauG § 35 Rdnr 10; Gelzer BauplR Rdnr 1228 f. Vgl. Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 35 Bem 3 b; Heinze BBauG § 35 Anm 47; Schrödter BBauG § 34 Rdnr 14; BVerwG, Urt. v. 30.1.1970 - IV C 143.65 -, in: DVBl 1970,831 = MDR 1970,447 bzgl. § 17 FStrG.
 - 3) Bosch, in: BauR 1978,270 f.
 - 4) BVerwG, Urt. v. 8.2.1974 - IV C 77.71 -, in: DVBl 1974,781.
 - 5) Vgl. Supe, in: KompBl 1977,809.

cherheit kann in diesem Zeitraum noch nicht von einer verlässlichen Planverwirklichung ausgegangen werden¹⁾. Andererseits vermag der Hinweis auf die Rechtsverbindlichkeit der Planung nicht die Erkenntnis zu widerlegen, daß formale Verfahrensakte, wie z.B. die Genehmigung des B-Planes durch die höhere Verwaltungsbehörde gem. § 11 BBauG, materiell-rechtliche Planungsvorstellungen der Gemeinde in der Regel nicht unmittelbar beeinflussen. Scheitert die Durchsetzbarkeit der Bauleitplanung lediglich an derartigen formalen Erfordernissen, dann sind die in den Planentwürfen enthaltenen materiellen Planungsvorstellungen jedenfalls dann hinreichend konkretisiert, wenn sie unverändert in ein neues Verfahren einfließen²⁾. Entscheidendes Kriterium ist, ob die Planung nach dem Willen des zuständigen Gemeindeorganes sowohl in absehbarer Zeit als auch in sachlicher und räumlicher Hinsicht definitiv sein soll. Die Notwendigkeit, Planungsabsichten als öffentlichen Belang zu qualifizieren, wird in der Praxis dadurch relativiert, daß eine Vielzahl anderer Belange für ein Vorhaben beachtlich sein kann. Zudem ist ein Instrumentarium vorhanden, das den Planungsvorstellungen einer Gemeinde nach außen hin Geltung verschafft. Zwar ist die Aufstellung bzw. Änderung von F-Plänen verfahrensmäßig nicht abgesichert; es besteht aber die Möglichkeit, die Aufstellung eines B-Planes zu beschließen und die künftige Bauleitplanung durch eine Veränderungssperre zu sichern (§ 14 BBauG) oder die Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BBauG) zu veranlassen³⁾.

1) Vgl. BayVGh, Urt. v. 14.9.1977 - Nr 11 XV 73 -, in: BauR 1978, 43 f. Das gilt erst recht für solche Wunschplanungen, die noch in keiner Weise in ein Planaufstellungsverfahren einbezogen sind - BVerwG, Urt. v. 30.1.1970 - IV C 143.65 -, in: DVBl 1970, 832.

2) Vgl. Bosch, in: BauR 1978, 274; Gelzer BauplR Rdnr 1228 f; BVerwG, Urt. v. 26.10.1979 - IV C 22.77 -, in: DÖV 1980, 177.

3) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 35 Rdnr 84; Bosch, in: BauR 1978, 271.

4.5.2.1.1.3 Schädliche Umwelteinwirkungen

Das Merkmal 'schädliche Umwelteinwirkungen' umfaßt sowohl Emissionen als auch Immissionen ¹⁾. Beide Begriffe sind dem Gegenstand nach identisch. Während Emissionen sich auf Zeit und Ort des Austrittes aus einer Anlage beziehen, bezeichnen Immissionen Zeit und Ort ihrer Einwirkung ²⁾. Erstere rufen durch von einer Anlage ausgehende Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen usw. - § 3 Abs. 3 BImSchG ³⁾ - schädliche Umwelteinwirkungen hervor. Im letzteren Falle wirken diese Erscheinungen auf Menschen, Tiere, Sachen oder Pflanzen ein (§ 3 Abs. 2 BImSchG). Schädlich sind die Erscheinungen, wenn sie nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen, § 3 Abs. 1 BImSchG ⁴⁾. Im Hinblick auf den Betrieb von EKZ und VBM wird dieser Gesichtspunkt nur in Extremfällen relevant werden.

4.5.2.1.1.4 Unwirtschaftliche Aufwendungen

Unwirtschaftliche Aufwendungen können sowohl bei der Herstellung als auch bei der Unterhaltung von Straßen, Ver- und Entsorgungseinrichtungen (Folgeeinrichtungen) usw. im Zusammenhang mit der Ansiedlung eines Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes entstehen ⁵⁾. Für die Unwirtschaftlichkeit ist

-
- 1) Diese Differenzierung wird nicht immer vorgenommen - vgl. Schlesz BBauG § 35 Rdnr 40.
 - 2) Ule BImSchG § 3 Rdnr 7; Weyreuther Außenbereich S. 258 ff.
 - 3) Die Definitionen des BImSchG können auch bei den §§ 34, 35 Abs. 2 BBauG verwendet werden - Schrödter BBauG § 34 Rdnr 17; ders., a.a.O. § 35 Rdnr 13; Gelzer BauplR Rdnr 1233; Weyreuther Außenbereich S. 258. Zum Verhältnis Umweltschutz - Bauleitplanung vgl. Schmidt-Abmann Umweltschutz S. 427 ff; Ule, in: DVBl 1979, 39 f.
 - 4) Zur Geltung von Richtlinien und technischen Anleitungen im Umweltschutz vgl. Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 16 ff; Ule, in: BB 1976, 446 f; Zuck B-Plan S. 128 f; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 8.12.1977 - 1 A 61.77 -, in: BauR 1978, 43; OVG NW, Urt. v. 12.4.1978 - VII A 1112.74 -, in: NJW 1979, 772 f.
 - 5) Schlesz BBauG § 35 Rdnr 41; Mayr, in: Heineberg MGA S. 34.

dabei nicht allein die Kostenbelastung für den Gemeindehaushalt maßgeblich ¹⁾. Vielmehr ist darauf abzustellen, ob die mit dem Einzelvorhaben im Zusammenhang stehenden Aufwendungen für öffentliche Maßnahmen im Verhältnis zu dem angestrebten Zweck unangemessen hoch sind ²⁾. Die Mittel-Zweck-Relation darf also nicht erheblich zuungunsten der Allgemeinheit ausfallen.

4.5.2.1.1.5 Die Wasserwirtschaft sowie der Natur- und Landschaftsschutz

Soweit bei der Realisierung eines Vorhabens Belange der Wasserwirtschaft sowie des Natur- und Landschaftsschutzes berührt werden, finden sich vielfach konkretere Regelungen in anderen Normen des Bundes und der Länder ³⁾.

4.5.2.1.1.6 Das Orts- und Landschaftsbild

Eine Verunstaltung des Orts- bzw. Landschaftsbildes liegt im Gegensatz zur Beeinträchtigung i.S.d. § 34 Abs. 1 BBauG erst dann vor, wenn durch die bodenrechtliche Einwirkung des Vorhabens gerade das ästhetische Empfinden verletzt wird ⁴⁾.

-
- 1) Vgl. Gelzer BauplR Rdnr 1244 ff, der auf die Kostenübernahmefähigkeit durch den Antragsteller hinweist.
 - 2) BVerwG, Urt. v. 22.3.1972 - IV C 121.68 -, in: BRS 25 Nr 38 = BayVBl 1972,557 = BauR 1972,222 = DVBl 1973,321 = DÖV 1972, 827. Vgl. Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 22, wo darauf abgestellt wird, ob die Aufwendungen außer Verhältnis zu denjenigen stehen, die das gleiche Vorhaben im geplanten Bereich erfordert hätte. Vgl. auch Weyreuther Außenbereich S. 171 ff, 470 ff.
 - 3) Vgl. Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 35 Rdnr 69 a; Rothe BBauG § 35 Anm 12; Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 23 f; Gelzer BauplR Rdnr 1206; Weyreuther Außenbereich S. 74 ff; 244 ff.
 - 4) Vgl. Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 25; Schrödter BBauG § 34 Rdnr 15; ders., a.a.O. § 35 Rdnr 17; Weyreuther Außenbereich S. 486 ff.

4.5.2.1.1.7

Eigenart der Landschaft/Erholungsgebiet

Die natürliche Eigenart der Landschaft oder ihre Aufgabe als Erholungsgebiet wird dadurch beeinträchtigt, daß eine gewerbliche Bebauung, in Relation zu ihrer Umgebung gesehen, nicht unerheblich auf das Wesen bzw. die Funktion der Landschaft einwirkt ¹⁾.

4.5.2.1.1.8

Die Splittersiedlung

Neben der Entstehung enthält der Katalog des § 35 Abs. 3 BBauG nunmehr auch die Verfestigung und Erweiterung einer Splittersiedlung ²⁾.

In diesem Zusammenhang ist die Frage aufgeworfen worden, ob nicht auch im Außenbereich bei der Ansiedlung eines Vorhabens in einer bestehenden Splittersiedlung die Baunutzungsverordnung Anwendung finden sollte ³⁾. Auch wenn ein zur Versorgung der Bevölkerung dienender Einzelhandelsbetrieb in einer Baulücke errichtet werden soll und dies nach der BauNVO zulässig wäre, so steht seiner Anwendung doch entgegen, daß eine Splittersiedlung gerade nicht Ausdruck einer geordneten städtebaulichen Entwicklung ist, für die die BauNVO aber den Rahmen setzt. Die BauNVO würde einen Zustand legalisieren, der nach der Intention des § 35 BBauG zu verhindern ist.

1) Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 35 Bem 5 i; Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 26; Gelzer BauplR Rdnr 1205, 1207; Weyreuther Außenbereich S. 80 ff; Dyong, in: der landkreis 1978, 104. Zum Verhältnis von Landschaftsplanung und Bauleitplanung vgl. Gerschlauber, in: DVBl 1979, 601 ff.

2) Vgl. Rothe BBauG § 35 Anm 15; Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 27; Schrödter BBauG § 35 Rdnr 18; Dolde, in: NJW 1977, 1613; Dyong, in: der landkreis 1978, 104 f; Gelzer BauplR Rdnr 1192 ff; Weyreuther Außenbereich S. 90 ff, 226 ff, 473 ff. Zur Bedeutung der Streubebauung als der herkömmlichen Siedlungsstruktur vgl. Schlez BBauG § 35 Rdnr 57; BVerwG, Urt. v. 26.5.1967 - IV C 25.66 -, in: BVerwGE 27, 139 f.

3) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 35 Rdnr 100.

4.5.2.1.1.9 Das Planungserfordernis

Neben den in § 35 Abs. 3 BBauG genannten Belangen stellt auch das Planungserfordernis ein Interesse im Sinne dieses Genehmigungstatbestandes dar. Ein Vorhaben kann gem. § 35 Abs. 2 BBauG wegen seiner Größe und seines Umfangs bzw. seiner Ausgestaltung sowie der damit zusammenhängenden Auswirkungen auf die Umgebung im Hinblick auf § 1 Abs. 6 BBauG eine verbindliche Bauleitplanung erforderlich machen, wenn eine Koordinierung der potentiell betroffenen Interessen im Einzugsbereich des Vorhabens weder durch den Bauwilligen noch im Wege der Einzelentscheidung erfolgen kann ¹⁾. Nur Großvorhaben - wie sie wohl die überwiegende Zahl von Einkaufszentren und Verbrauchermärkte darstellen - lösen jedoch derartig spezifische Koordinierungsbedürfnisse aus ²⁾.

4.5.2.1.2 Das Merkmal Beeinträchtigung

Auch das Merkmal 'Beeinträchtigung' i.S.d. § 35 Abs. 2 BBauG ist Ausdruck der Gewichtung von öffentlichen Belangen und konkretem Vorhaben. Die Qualität dieser nachvollziehenden Ab-

-
- 1) Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 35 Bem 5 a; Heinze BBauG § 35 Anm 32,48; Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 20; Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 401; Gelzer BauplR Rdnr 1210 ff m.w.N.; Weyreuther Außenbereich S. 351 ff; Zuck B-Plan S. 66 f; Bosch, in: BauR 1978,272; Gehrman, in: Stadtbauwelt 1976,275; Schmidt-Aßmann, in: NJW 1976,1916; OVG NW, Urt. v. 27.2.1978 - X A 1642.76 -, in: BauR 1978,297; BVerwG, Urt. v. 26.11.1976 - IV C 69.74 -, in: BauR 1977,106 f = BRS 30 Nr 34 = NJW 1977,1978; OVG NW, Urt. v. 16.3.1979 - XI A 659.77 -, in: BauR 1980,148 f = GewArch 1980,67 f; OVG NW, Urt. v. 7.11.1977 - X A 650.73 -, in: NJW 1978,2314; VG Düsseldorf, Beschl. v. 20.12.1976 - 9 L 2155.76 - S. 11 f; VG Gelsenkirchen, Urt. v. 18.12.1977 - 5 K 1651.75 - S. 33 f.
 - 2) Bielenberg, in: B1GBW 1978,104; Gehrman, in: GewArch 1978, 109. Nach Dolde, in: NJW 1980,1660 f wird dadurch bereits das 'Einfügen' ausgeschlossen. Die Entscheidung des OVG NW, Urt. v. 27.2.1978 - X A 1642.76 -, in: BauR 1978,297 f ist daher zu Recht von Dolde, in: NJW 1979,896 FN 141 kritisiert worden. Vgl. Gelzer BauplR Rdnr 1211 ff.

wägung ¹⁾, bei der eine Kompensation von des Vorhaben beeinträchtigenden und rechtfertigenden öffentlichen Belangen ausgeschlossen ist ²⁾, wird deutlich, wenn man sie in Relation zu § 35 Abs. 1 BBauG setzt. Beide Begriffe, 'Beeinträchtigung' und 'Entgegenstehen', beziehen sich inhaltlich auf das gleiche, nämlich die öffentlichen Belange. Bereits die unterschiedliche Terminologie aber dokumentiert, daß in dem Verhältnis des sonstigen Vorhabens zu den öffentlichen Belangen gegenüber Abs. 1 zwar kein quantitativer (gradueller), wohl aber ein qualitativer Unterschied besteht ³⁾. Während den Vorhaben i.S.d. § 35 Abs. 1 BBauG der Zweck der Privilegierung und die planähnliche Zuweisung zum Außenbereich zugute kommen, gebietet die gesetzgeberische Entscheidung eine restriktive Behandlung der sonstigen Vorhaben. Diese normativen Vorgaben führen bei der Gewichtung der Interessen in der Regel dazu, daß die öffentlichen Belange aufgrund ihres Bedeutungsüberschusses quasi wie absolute Schranken bei der Realisierung der sonstigen Vorhaben wirken und damit für EKZ und VBM de facto zu einem Bauverbot führen ⁴⁾. Gleichwohl besteht kein Anlaß, eine schematische

-
- 1) So Weyreuther Außenbereich S. 160. A.A. Hoppe, in: Ernst/Hoppe ÖffBauBoR Rdnr 395 f. Vgl. Gelzer BauplR Rdnr 1189.
- 2) Grauvogel, in: Brügemann/Grauvogel BBauG § 35 Bem 5 a; Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 35 Rdnr 121 a; Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 19; Weyreuther Außenbereich S. 18, 89; Birk, in: BayVBl 1977, 627; OVG NW, Urt. v. 17.11.1978 - XI A 1608.76 -, in: BauR 1979, 308; BVerwG, Urt. v. 16.2.1973 - IV C 61.70 -, in: BVerwGE 42, 14 ff = BauR 1973, 170 = BRS 27 Nr 59. Krit. Heinze BBauG § 35 Anm 52.
- 3) Heinze BBauG § 35 Anm 28 ff; Schlez BBauG § 35 Rdnr 32, 62; Weyreuther Außenbereich S. 89, 159 f; Seewald, in: NJW 1978, 346; BVerwG, Urt. v. 25.10.1967 - IV C 86.66 -, in: BVerwGE 28, 151 f = BRS 18 Nr 50 = DÖV 1968, 579 = DVBl 1968, 385 = NJW 1968, 1105. Vgl. Brocke, in: DVBl 1979, 188; Schrödter BBauG § 35 Rdnr 8. Nicht eindeutig Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 4.
- 4) Vgl. Aderhold, in: RuR 1976, 8; Finkelnburg, in: NJW 1977, 842 f; Schlez, in: JZ 1974, 703; Gelzer BauplR Rdnr 760; NW-Erlaß Ziff 5.3.1 MBl.NW. 1977 S. 1565.

Gleichbehandlung der Wertigkeit der beachtlichen Belange vorzunehmen. Nur eine im Einzelfall vollzogene Interessenbewertung wird der Bedeutung des Wortes 'Beeinträchtigung' gerecht ¹⁾.

4.5.2.2

Die Sicherung einer ausreichenden Erschließung

Weitere Zulässigkeitsvoraussetzung ist, daß eine ausreichende Erschließung gesichert ist. Dieses Erfordernis ist in § 35 Abs. 2 BBauG zwar nicht ausdrücklich genannt, hat aber aufgrund des Sinnzusammenhanges mit Abs. 1 auch hier Geltung. Für die Zulässigkeit eines Vorhabens soll in allen Teilen des Gemeindegebietes Voraussetzung sein, daß eine gesicherte Erschließung gewährleistet ist. Wenn das bereits für die privilegierten Vorhaben gem. Abs. 1 Bedingung ist, muß es erst recht für die sonstigen Vorhaben gelten ²⁾.

Die an die Erschließung gestellten qualitativen Anforderungen sind die gleichen wie in den §§ 30,34 BBauG. Der Zusatz 'ausreichende' soll insoweit keine Minderung bewirken ³⁾. Er bringt aber zum Ausdruck, daß die exponierte Lage eines Vorhabens nicht mit der i.S.d. §§ 30,34 BBauG unmittelbar vergleichbar ist, an den Umfang der Erschließung daher gegebenenfalls geringere Anforderungen gestellt werden können ⁴⁾. Entscheidend hängt dies

1) Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 4; Schrödter BBauG § 34 Rdnr 13; Birk, in: BayVBl 1977,626 f; Seewald, in: NJW 1978,346.

2) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 35 Rdnr 67,124; Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 5; Schlez BBauG § 35 Rdnr 66; Gelzer BauplR Rdnr 1283; OVG Lüneburg, Urt. v. 9.6.1966 - O A 225.64 -, in: BBauBl 1967,121 = NJW 1967,74.

3) So Schrödter BBauG § 35 Rdnr 6 c; Gelzer BauplR Rdnr 1283; Weyreuther Außenbereich S. 44 f; Creutz, in: BauR 1977,237. A.A. Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 35 Bem 3 c; Schlez BBauG § 35 Rdnr 35. Vgl. Dolde, in: NJW 1977,1614; Finkler Erschließungsrecht S. 7.

4) Schrödter BBauG § 35 Rdnr 6 c; Heinze BBauG § 35 Anm 7; Gelzer BauplR Rdnr 498; vgl. VGH Bad.-Württ., Urt. v. 26.11.1964 - III 740.63 -, in: BRS 15 Nr 70.

von den Auswirkungen des konkreten Vorhabens ab ¹⁾; es handelt sich daher bei § 35 Abs. 2 BBauG um eine objektbezogene Erschließung.

Während aufgrund der Zulassungstatbestände der §§ 30,34,35 Abs. 2 BBauG die Neuerrichtung baulicher Anlagen umfassend beurteilt werden kann, ist nicht für alle Fälle der Umwandlung vorhandener baulicher Anlagen in eine andere Nutzungsart ein unmittelbar gesetzbezogener Genehmigungstatbestand vorhanden.

4.6 Die Nutzungsänderung von baulichen Anlagen

Im Zusammenhang mit der bauplanungsrechtlichen Beurteilung von EKZ und VBM ist die Nutzungsänderung von baulichen Anlagen ein in der Praxis nicht zu übersehender Faktor geworden.

Dabei ergibt sich vor allem das Problem, unter welchen Voraussetzungen eine Nutzungsänderung anzunehmen ist und nach welchen Kriterien sie zu beurteilen ist.

4.6.1 Die Bedeutung in der Praxis

In verstärktem Maße sehen sich Gemeinden mit der Tatsache konfrontiert, daß ein EKZ oder VBM in früher anders gewerblich genutzten Gebäuden angesiedelt werden soll. Diese Standorte liegen überwiegend in Gewerbe- oder Industriegebieten, die in den Jahren 1962 bis 1977 in B-Plänen ausgewiesen wurden ²⁾; aufgrund der Baunutzungsverordnungen von 1962 und 1968 sind sie dort grundsätzlich zulässig ³⁾. Vor allem bei einer Konzentration dieser Betriebe kann das zu erheblichen Auswirkungen führen.

Eine ähnliche Problematik ergibt sich bei freiwerdenden Standorten im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BBauG), wenn diese Fäl-

1) Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 5; Schrödter BBauG Rdnr 6 c.

2) Gehrmann, in: Stadtbauwelt 1976, 191; Nacken, in: der städtebauliche Tag 1978, 212; der städtebauliche Tag 1976, 633. Vgl. Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 12; Roelleke, in: DÖV 1976, 301; Hermanns, in: IHK Köln Mitteilungen 1974 S. 269; OVG NW, Beschl. v. 12.2.1976 - X B 820.75 -, in: GewArch 1976, 396.

3) Vgl. Nacken, in: der städtebauliche Tag 1978, 212; Söfker, in: der landkreis 1978, 384; Ausführungen zu Ziff 4.3.4.

le auch nicht so häufig sind.

Eine besondere Erscheinung im Außenbereich (§ 35 BBauG) ist die Tatsache, daß nicht mehr landwirtschaftlich genutzte Gebäude gewerblichen Zwecken zugeführt und dabei in ein EKZ oder einen VBM umfunktioniert werden ¹⁾. Nicht selten ist auch die Umwandlung eines Großhandelsbetriebes (z.B. eines Cash and Carry-Marktes) in einen VBM ²⁾, was im Hinblick auf die Versorgungsfunktion des Betriebes von erheblicher Bedeutung sein kann ³⁾.

4.6.2

Der Begriff der Nutzungsänderung und seine Beurteilungsgrundlage

Nutzungsänderung im planungsrechtlichen Sinne ist jede bodenrechtlich relevante Abweichung von der bisherigen baurechtlichen Nutzung ⁴⁾. Die bodenrechtliche Relevanz beurteilt sich danach, ob die Änderung im Hinblick auf tangierte öffentliche Belange i.S.d. § 1 Abs. 6 BBauG erneut einer Genehmigung, Zustimmung oder Anzeige zu unterwerfen ist ⁵⁾. Ausdruck einer Nutzungsänderung kann auch eine neue oder veränderte Zweckbestimmung der baulichen Anlage sein ⁶⁾. Die Unterbringung von Einkaufszentren

1) Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 157; Dolde, in: NJW 1976, 1060; Haarmann/Crombach/Rostek, in: DVBl 1972, 211.

2) Hermanns, in: IHK Köln Mitteilungen 1976 S. 6; Nacken, in: der städtetag 1978, 211.

3) Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 25 f; vgl. Tietz, in: RuR 1974, 114.

4) Vgl. Zinkahn, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 29 Rdnr 15; Rothe BBauG § 29 Anm 1; Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 15 Rdnr 21; Gelzer BauplR Rdnr 456.

5) Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 29 Rdz 4; Weyreuther Außenbereich S. 320.

6) Grauvogel, in: Brügmann/Grauvogel BBauG § 29 Bem 1 c; Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 27; Bröll/Hannig, in: BayVBl 1979, 357; Evers, in: DVBl 1967, 252; OVG NW, Beschl. v. 22.8.1977 - X B 1892.77 - S. 2, 5.

oder Verbrauchermärkten in freigewordenen Gebäuden kann danach als Nutzungsänderung angesehen werden. Sie unterliegt in den Fällen der §§ 30,34 BBauG der besonderen Regelung des § 15 BauNVO in der jeweils anwendbaren Fassung.

Vor allem für die Umwandlung eines Großhandelsbetriebes in einen Einzelhandelsbetrieb ist bedeutsam, daß eine Nutzungsänderung auch dann gegeben ist, wenn die Veränderung oder Verschiebung des Warensortimentes zu einer Wandlung in eine Betriebsform mit nicht nur unwesentlich größeren Auswirkungen führt ¹⁾. Der Wechsel von der privilegierten zur nichtprivilegierten Nutzung gem. § 35 BBauG stellt ebenfalls eine Nutzungsänderung dar. Denn es ist davon auszugehen, daß bei privilegierten Vorhaben auch nur eine entsprechende Nutzung genehmigt werden sollte. Die anderweitige Verwendung (Entprivilegierung) solcher baulichen Anlagen ist dann nicht ohne weiteres zulässig ²⁾.

Beurteilungsgrundlage der Nutzungsänderung bei einer genehmigten baulichen Anlage ist in erster Linie der Inhalt der Baugenehmigung, hilfsweise sind es die Bauzeichnungen und gegebenenfalls der Inhalt des Bauantrages. Ergibt sich daraus kein eindeutiger Nutzungsumfang, ist auf den anhand von Indizien zu ermittelnden Willen der Genehmigungsbehörde und des Erbauers der Anlage abzustellen ³⁾.

Wird die vorgesehene neue Nutzungsart von der ursprünglichen Baugenehmigung noch umfaßt, so ist z.B. ein Wechsel bei der gewerblichen Nutzung nur dann relevant, wenn der durch den B-Plan i.V.m. der Baunutzungsverordnung vorgegebene Rahmen der Planungsordnung

1) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 20; Brüll/Hannig, in: BayVB1 1979,357 f; Nacken, in: der städteTag 1978,211.

2) Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 29 Bem 1 c; Zinkahn, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 29 Rdnr 17; Schlichter, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 29 Rdz 4; Gelzer BauplR Rdnr 457,1245; Haarmann/Crombach/Rostek, in: DVBl 1972,211. Kriterien für den Nutzungswechsel landwirtschaftlicher Gebäude zeigen Burberg/Hüttemann Kriterien S. 14 ff auf.

3) Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 29; Gelzer BauplR Rdnr 456.

Überschritten wird ¹⁾. Wurde die bauliche Anlage in der Vergangenheit nicht der Baugenehmigung entsprechend genutzt oder ist sie formell illegal, so kommt es auf die tatsächliche Nutzung zum Zeitpunkt des Änderungsbegehrens an ²⁾.

4.6.3 Die Zulässigkeit von Nutzungsänderungen gem. § 35 Abs. 4 BBauG

Ist die Zulässigkeit von Nutzungsänderungen im Hinblick auf § 29 BBauG generell nach den Normen zu beurteilen, die für die Errichtung der baulichen Anlage gelten würden ³⁾, so beinhaltet § 35 Abs. 4 BBauG eine spezielle Regelung für den Außenbereich ⁴⁾.

4.6.3.1 Formales Erfordernis

Zwar ist das Erfordernis einer bauaufsichtlichen Genehmigung oder Zustimmung bzw. einer Anzeige an die Bauaufsichtsbehörde nicht ausdrücklich genannt, der sachliche Bezug zu § 29 BBauG setzt dies aber auch bei § 35 Abs. 4 BBauG voraus ⁵⁾. So ist z.B. die Umwandlung eines Wäschereibetriebes in einen Supermarkt genehmigungspflichtig ⁶⁾.

1) Zinkahn, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 29 Rdnr 15; Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 27; Gelzer BauplR Rdnr 457; Evers, in: DVBl 1967,250. Zur 'Funktionsentfremdung' vgl. Zinkahn, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 29 Rdnr 16.

2) Vgl. Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 29; BVerwG, Urt. v. 4.5.1979 - IV C 23.76 -, in: BauR 1979,404.

3) Weyreuther Außenbereich S. 321.

4) Zu den Gründen für die Erleichterung der Nutzungsänderung vgl. BT-Drucks. 7/2496 S. 33,48; a.a.O. 7/4793 S. 12 f. Vgl. Baumeister/Baumeister BBauG I S. 33 f; Gaentzsch BBauG S. 153; Dolde, in: NJW 1979,897; Finkelnburg, in: NJW 1977,843; Gelzer, in: BauR 1970,207 ff; Schmidt-Aßmann, in: NJW 1976,1916; See-wald, in: JZ 1977,9. Krit. Weyreuther Außenbereich S. 460 f.

5) Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 35 Bem 7 d; Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 30. Dies gilt ebenso für § 15 BauNVO 77 - Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 27.

6) Gädtke/Temme BauONW S. 493.

4.6.3.2

Objekt der Nutzungsänderung

Die Vorschrift ist nur auf Gebäude anwendbar, die vor der Nutzungsänderung tatsächlich eine Funktion inne hatten, die nunmehr eine Privilegierung rechtfertigen würde. Die Nutzungsänderung muß sich also auf Anlagen i.S.d. § 35 Abs. 1 Nr. 1-3 BBauG beziehen ¹⁾. Ist die Anlage nicht für solche privilegierte Zwecke genutzt worden, findet Abs. 4 auf die Nutzungsänderung keine Anwendung ²⁾.

4.6.3.3

Die "wesentliche Änderung" der baulichen Anlage

Zwar ist der in der Tatbestandsverweisung des § 29 Satz 1 BBauG enthaltene Begriff der Nutzungsänderung mit der 'Änderung der bisherigen Nutzung' i.S.d. § 35 Abs. 4 BBauG inhaltlich identisch ³⁾. Die Nutzungsänderung kann sich danach bei gleichzeitiger Änderung der baulichen Anlage selbst oder auch ohne sie vollziehen ⁴⁾. Gleichwohl knüpft § 35 Abs. 4 BBauG die begünstigende Entprivilegierung an die Bedingung, daß dies ohne wesentliche Änderung der baulichen Anlage geschieht.

Die Frage der wesentlichen Änderung beurteilt das OVG Lüneburg unter zwei Gesichtspunkten: Zum einen ist danach die Art und der Umfang der durchzuführenden Baumaßnahmen, zum anderen aber auch die Nutzungsänderung selbst entscheidend ⁵⁾. Dieser zweite Aspekt erweist sich für die Charakterisierung der Änderung als

1) Oestreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 35 Nr 5; Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 30. Lau/Debbeke, in: BauR 1977,384; OVG NW, Urt. v. 17.11.1978 - XI A 478.77 -, in: BauR 1979,309; BVerwG, Urt. v. 4.5.1979 - IV C 23.76, in: BauR 1979,401; OVG Lüneburg, Urt. v. 19.1.1977 - I A 78.75 -, in: BauR 1977,115.

2) Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 35 Bem 7 b; Weyreuther Außenbereich S. 179; Dolde, in: NJW 1980,1662.

3) So Weyreuther Außenbereich S. 318; vgl. Schrödter BBauG § 35 Rdnr 21 f.

4) Weyreuther Außenbereich S. 319.

5) OVG Lüneburg, Urt. v. 10.6.1977 - I A 88.76 -, in: BauR 1977,330 ff = BRS 32 Nr 139 = DÖV 1978,219 = NJW 1978,2315; OVG Lüneburg, Urt. v. 20.11.1978 - I A 45.78 -, in: BRS 33 Nr 75 = BauR 1979,125 = DÖV 1979,219.

ungeeignet. Auch wenn man unter Vorhaben i.S.d. § 29 BBauG die bauliche Anlage in ihrer durch die Nutzung bestimmten Funktion als Einheit versteht ¹⁾, so bezieht sich § 35 Abs. 4 BBauG gerade nicht auf das Vorhaben, sondern ausschließlich auf die Änderung der baulichen Anlage. Da das Merkmal 'wesentlich' nicht der Nutzungsänderung, sondern der Änderung der baulichen Anlage zugeordnet ist, steht der Auffassung des OVG Lüneburg bereits der eindeutige Wortlaut des Gesetzes entgegen ²⁾. Es kommt nicht allein auf die Änderung der die bauliche Anlage prägenden Nutzung an; entscheidend ist vielmehr die Art und der Umfang der Baumaßnahmen ³⁾.

Darauf stellt auch das OVG Nordrhein-Westfalen ab und prüft, ob das Gebäude in seinem jetzigen Bestand die angestrebte Nutzung ohne umfangreiche Aufwendungen ermöglicht. Ein bedeutsames Indiz für die Wesentlichkeit der Änderung stellt der Vergleich zwischen dem objektiven Wert der baulichen Anlage vor und nach ihrem Umbau dar. Wertsteigernde, die Lebensdauer des Gebäudes verlängernde umfangreiche Baumaßnahmen seien nicht mehr durch den Begriff gedeckt ⁴⁾.

Bei der Frage der wesentlichen Änderung ist eine wirtschaftliche Betrachtungsweise zugrunde zu legen. Unabhängig von der mit erheblichen Schwierigkeiten verbundenen Überprüfbarkeit überhaupt, ist zu bedenken, daß auch Reparaturen und Erhaltungsmaßnahmen geeignet sein können, die Lebensdauer eines Gebäudes zu erhöhen. Folgt man der Auffassung des Gerichts, dann müßten hohe Investitionen zwangsläufig zu einer wesentlichen Änderung der baulichen Anlage führen. Abgesehen von der problematischen Festlegung der Höchstgrenze für noch zulässige Investitionen ist

1) BVerwG, Urt. v. 15.11.1974 - IV C 32.71 -, in: BVerwGE 47,188 = BauR 1975,44 = DVBl 1975,499.

2) Dyong, in: der landkreis 1978,106; Lau/Oebbke, in: BauR 1977, 396. Vgl. Schrödter BBauG § 35 Rdnr 22; Weyreuther Außenbereich S. 184; Peinemann, in: der landkreis 1978,377.

3) Barleben, in: BauR 1979,290; vgl. auch Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 35 Bem 7 e.

4) OVG NW, Urt. v. 17.11.1978 - XI A 1608.76 -, in: BauR 1979, 307; OVG NW, Urt. v. 17.11.1978 - XI A 478.77 -, in: BauR 1979,309.

es aber durchaus denkbar, daß dieser Effekt auch bei geringfügigem Kapitalaufwand erreicht werden kann ¹⁾. Ob eine derartige Abgrenzung dem Sinn und Zweck der Norm entspricht, ist zudem zumindest fraglich. § 35 Abs. 4 BBauG soll bauliche Veränderungen über das Maß dessen hinaus zulassen, das lediglich eine bloße Festschreibung der bisherigen Nutzung erlaubt. Geringsfügige Erweiterungen des Bestandes (vgl. § 35 Abs. 5 Satz 2 BBauG) werden vom Begriff der Änderung mit umfaßt ²⁾. Insofern kann auch der äußere Eindruck einer baulichen Anlage nicht ohne Einfluß auf die Wesentlichkeit sein ³⁾. Das schließt aber nicht aus, daß Umgestaltungen im Innern eines Gebäudes - wie sie z.B. bei der Umwandlung landwirtschaftlicher Gebäude in einen VBM notwendig werden - ebenso erheblich sein können ⁴⁾; so etwa bei umfangreichen Baumaßnahmen, die - ähnlich einem Neubau - die Überprüfung der gesamten statischen Verhältnisse erfordern ⁵⁾. Der Eingriff in die Bausubstanz muß in Relation zur Gesamtsache für deren weitere Verwendung von besonderer Wichtigkeit sein, wobei dies an der bodenrelevanten ⁶⁾ Außenbereichsverträglichkeit ⁷⁾ zu messen ist. Dabei ergeben sich zwei Grenzzlinien: Einerseits müssen als unwesentliche Änderungen alle Maßnahmen gelten, die einer bauaufsichtlichen Genehmigung nicht unterwor-

-
- 1) Grave, in: BauR 1979,286/288 f; vgl. Plagemann, in: JA 1979, 651.
 - 2) Lau/Oebbecke, in: BauR 1977,386; Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 30.
 - 3) Für dessen Ausschließlichkeit: Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 30; Grave, in: BauR 1979,288. Vgl. OVG NW, Urt. v. 17.11.1978 - XI A 1608.76 -, in: BauR 1979,307.
 - 4) Barleben, in: BauR 1979,293.
 - 5) So Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 157. Nach VG Köln, Urt. v. 27.9.1977 - 2 K 3361.76 -, in: NJW 1978,236 reicht bereits eine teilweise Überprüfung aus. Vgl. Schrödter BBauG § 35 Rdnr 22; Gelzer BauplR Rdnr 1246; Dyong, in: der landkreis 1978,105.
 - 6) Vgl. Weyreuther Außenbereich S. 185; BVerwG, Urt. v. 11.2.1977 - IV C 8.75 -, in: NJW 1977,1932.
 - 7) Vgl. Grave, in: BauR 1979,288 f; OVG NW, Urt. v. 17.11.1978 - XI A 1608.76 -, in: BauR 1979,308.

fen sind ¹⁾. Andererseits können nicht mehr vom Bestandschutz ²⁾ gedeckte Baumaßnahmen als wesentlich angesehen werden ³⁾, weil sie dem veränderten Gebäude eine gegenüber dem ursprünglichen Bauwerk neue Identität verleihen ⁴⁾. In dem so markierten Zwischenbereich können folgende Faktoren, die die wesentliche Änderung singular oder kumulativ indizieren, als Maßstab angesehen werden: Art und Umfang der Baumaßnahmen ⁵⁾ sowie Lage, Volumen und Gestaltung des Baukörpers ⁶⁾. Einer exakteren Eingrenzung steht die Vielfältigkeit der einzel-fallbezogenen Gegebenheiten entgegen.

4.6.3.4

Zu berücksichtigende Belange

Auch ohne wesentliche Änderung einer privilegierten baulichen Anlage ermöglicht § 35 Abs. 4 BBauG keine uneingeschränkte Nutzungsänderung. Lediglich die abschließend genannten typischen

-
- 1) Dyong, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 35 Rdnr 65 b; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 157; Dyong, in: der Landkreis 1978,105; Grave, in: BauR 1979,288 f.
 - 2) Zum Bestandsschutz (Art. 14 GG) vgl. Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 29; Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 16 Rdnr 22,24; Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 28; Weyreuther Außenbereich S. 460; Haarmann/Crombach/Rostek, in: DVBl 1972,212 ff; Plagemann, in: JA 1979,649; BVerwG, Urt. v. 11.2.1977 - IV C 8.75 -, in: NJW 1977,1933 = BRS 32 Nr 140 = BauR 1977,253 ff.
 - 3) Vgl. Grauvogel, in: Brügelmann/Grauvogel BBauG § 35 Bem 7 e; Fickert/Fieseler BauNVO § 15 Tn 28; Weyreuther Außenbereich S. 184 f; Barleben, in: BauR 1979,279; Dyong, in: der Landkreis 1978,105; BVerwG, Urt. v. 11.2.1977 - IV C 8.75 -, in: NJW 1977,1933.
 - 4) Vgl. Dyong, in: der Landkreis 1978,105; OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 21.7.1977 - 1 A 117.76 -, in: BRS 32 Nr 81; BVerwG, Urt. v. 18.10.1974 - IV C 75.71 -, in: BRS 28 Nr 114 = BauR 1975,114.
 - 5) OVG NW, Urt. v. 17.11.1978 - XI A 1608.76 -, in: BauR 1979, 307; OVG NW, Urt. v. 17.11.1978 - XI A 478.77 -, in: BauR 1979,309; OVG Lüneburg, Urt. v. 10.6.1977 - I A 88.76 -, in: NJW 1978,2315.
 - 6) Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 30; Weyreuther Außenbereich S. 185; Grave, in: BauR 1979,288; Plagemann, in: JA 1979,651. Dölde, in: NJW 1980,1662 stellt darauf ab, ob die durch Abs. 4 verdrängten Belange infolge der Änderung "mehr als nur geringfügig berührt werden".

Außenbereichsbelange können einer Entprivilegierung nicht entgegengehalten werden.

Alle übrigen relevanten Belange sind jedoch zu prüfen und können zur Versagung einer Nutzungsänderungsgenehmigung führen ¹⁾.

5

Schlußbetrachtung

Einkaufszentren und Verbrauchermärkte leisten als Großbetriebsformen des Einzelhandels einen nicht unwesentlichen Beitrag zu einer adäquaten Versorgung der Bevölkerung. Ihre von vornherein negative Beurteilung läßt sich auch unter städtebaulichen Gesichtspunkten nicht rechtfertigen; vielmehr hat - nicht zuletzt wegen einer gewissen Assimilation vieler Agglomerationsformen - eine planungsrechtliche Gleichbehandlung mit anderen großflächigen Betrieben des Einzelhandels zu erfolgen.

In der Entwicklung von Einkaufszentren und Verbrauchermärkten läßt sich eine Konsolidierung feststellen. Soweit noch Probleme bei der Einordnung in das städtebauliche Ordnungs- und Versorgungsgefüge bestehen, liegt es in erster Linie an den Trägern der kommunalen Bauleitplanung, eine sachgerechte Lösung herbeizuführen. Das Bundesbaugesetz und die verbesserte Baunutzungsverordnung bieten dazu ein differenziertes Instrumentarium an. Dezierte Regelungen in den Bauleitplänen und die Sicherungsfunktion der §§ 14 ff BBauG dürften dann eine Anwendung des § 31 BBauG erübrigen ²⁾.

In Anbetracht der umfangreichen Hinweise auf andere öffentliche Belange sollten die Bedürfnisse der Wirtschaft nicht übersehen werden. Denn erst ihre Berücksichtigung unter Einbeziehung privater Interessen der Baubewerber gewährleistet eine notwendige und hinreichende Bedarfsdeckung der Bevölkerung. Erforderlich erscheint die rechtzeitige Koordinierung der tangierten Interessen unter Beachtung der entwicklungspolitischen Zielvorstellung-

1) Destreicher Bauplanungsrecht I-BBauG § 35 Nr 5; Taegen, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 35 Rdz 30; Bielenberg/Dyong Das neue Baurecht Rdnr 157; Gelzer BauplR Rdnr 1249, 1252; Peinemann, in: der landkreis 1978, 377.

2) Vgl. Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg BBauG § 30 Rdnr 17 ff; OVG Berlin, Urt. v. 2.5.1977 - II B 2.77 -, in: NJW 1977, 2286.

gen der Gemeinde, wobei diese im Genehmigungsverfahren eine wirksame Rechtskontrolle erfahren. Dabei sollte der gemeindliche Bewertungsfreiraum nicht durch raumordnerische und landesplanerische Regelungen bzw. durch eine zu weitgehende Kontrolldichte der Gerichte unnötig eingeschränkt werden. Eine an städtebaulichen Zielen sowie solchen der RO und LP orientierte und durchgeführte Bauleitplanung bildet erst die geeignete Beurteilungsgrundlage für die Zulässigkeit des Einkaufszentrums oder Verbrauchermarktes im Einzelgenehmigungsverfahren ¹⁾. Nicht zuletzt dem Grundsatz der Rechtssicherheit entspricht es deshalb auch, wenn aufgrund älterer Baunutzungsverordnungen aufgestellte Bauleitpläne der nunmehr geltenden Rechtslage angepasst werden ²⁾. Damit im Zusammenhang stehende Entschädigungsfragen fürchten die Gemeinden häufig zu Unrecht, da deren Realisierung gem. § 39 j, 44 ff BBauG an angelegte Voraussetzungen geknüpft ist ³⁾.

Nur eine an der Realität ausgerichtete intensivierte Bauleitplanung vermag unter Beachtung der gesetzlichen Zielvorgaben und Gestaltungsmöglichkeiten eine den individuellen und allge-

-
- 1) Vgl. Crone-Erdmann/Rindermann Handbuch S. 44; Aderholt, in: RuR 1976,9; Stadt Nürnberg Reihe G Heft 6 S. 2 f.
 - 2) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 28; Boeddinghaus/Franßen/Rohde BauNVO § 11 Rdnr 29 ff; Crone-Erdmann, in: GewArch 1975,322; Gehrman, in: GewArch 1976,155; ders., in: Stadtbauwelt 1977,333; Hedding Unternehmen S. 15; Scheel, in: Die Bauverwaltung 5/1976,186; Demokratische Gemeinde 1979,126; der städtetag 1976,636; KompolBl 1976,1033. Einer problematischen Ausweisung der alten Gewerbe- und Industriegebiete als jetzige Sondergebiete bedarf es dann nicht - vgl. Crone-Erdmann, in: GewArch 1976,258 f; Gehrman, in: GewArch 1976, 153/157.
 - 3) Fickert/Fieseler BauNVO § 11 Tn 29; Stich, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 44 Rdz 2 ff; Crone-Erdmann, in: GewArch 1976,260 f; Hedding Unternehmen S. 18; Pergande, in: KompolBl 1977,835 f; Rothe, in: JZ 1978,169 ff. Zur Anwendbarkeit auf § 34 BBauG vgl. Stich, in: Schlichter/Stich/Tittel BBauG § 44 Rdz 1; Söfker, in: der landkreis 1978,386. Zu Schadenersatzansprüchen aus culpa in contrahendo vgl. BGH, Urt. v. 7.2.1980 - III ZR 23/78 -, in: NJW 1980,1683 f; BGH Urt. v. 8.6.1978 - III ZR 48/76 -, in: NJW 1978,1804 f.

meinen Interessen gerecht werdende optimale Entwicklung der Städte und Gemeinden zu gewährleisten. Dabei ist im Hinblick auf Einkaufszentren und Verbrauchermärkte keine konkurrenzlenkende Verhinderungs-, sondern eine sinnvolle Integrationsplanung gefordert.

Lebenslauf

Am 19. März 1948 wurde ich als zweiter Sohn des Landwirtes Franz Grae und seiner Ehefrau Elisabeth, geb. Hagedorn, in Anröchte, Kreis Soest, geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

Nach der Volksschul- und Gymnasialzeit legte ich am 4. Juli 1967 die Reifeprüfung am Ostendorf-Gymnasium in Lippstadt ab.

Anschließend erfolgte der 18-monatige Grundwehrdienst bei der Bundeswehr.

Im Sommersemester 1969 nahm ich das Studium der Rechtswissenschaften an der Westfälischen Wilhelms-Universität in Münster auf und legte am 22. Februar 1974 die erste juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht Hamm ab. Der nachfolgende juristische Vorbereitungsdienst endete mit der zweiten juristischen Staatsprüfung vor dem Landesjustizprüfungsamt in Nordrhein-Westfalen am 19. November 1976.

Beginnend mit dem Sommersemester 1977 studierte ich noch drei Semester Volkswirtschaftslehre.

Von 1977 bis 1980 war ich Mitarbeiter des Instituts für Arbeits- und Wirtschaftsrecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität und zwischenzeitlich ein Jahr als Rechtsanwalt zugelassen. Seit dem 01.01.1981 bin ich für den Kreis Warendorf tätig.

Verheiratet bin ich mit der Assessorin Angelika Grae, geb. Weiskirch.



